الجمعية المصرية للقانون الدولى

دراسات فى القانون الدولى

المجلد الثانى

جامعة الدول العربية وموضوعات أخرى

١٩٧٠

القاهرة

الجمعيــة المصرية للقـــانون الدولى

الرؤساء الاسبقون للجمعية :

١ ــ المرحوم أمين انيس
٢ ــ المرحوم الدكتور حلمى بهجت بدوى
نى محمود حسن
٤ ــ الاستاذ الدكتور حامد سلطان
٥ ــ الدكتور أحمد خيرت سعيد

مجلس الادارة

الرئيس :

الاستاذ الدكتور جابر جاد عبــد الرحمن	مدير جامعة القاهرة

نائبو الرئيس :

القاضى جاسبار بيتس برنتون . . .	رئيس محكمة الاســتئناف المختلطة ســابقا (نائب رئيس شرف)
السفير جمال نجيب	مدير مكتب رئيس الوزراء
الاستاذ الدكتور احمد عز الدين عبد الله	أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى الخاص جامعة عين شمس

السكرتير العام :

الاستاذ الدكتور عز الدين فوده . . .	أستاذ العلوم السياسية ، جامعة القاهرة

امين الصندوق :

الاستاذ الدكتور بطــرس بطــرس غالى	أستاذ ورئيس قسم العلوم السياســية ، جامعة القاهرة

الاعضاء (الترتيب حسب الحروف الهجائية) :

الدكتور احمد خيرت سعيد	محام بالنقض ونائب وزير الخارجية سابقا
الدكتور احمد عصمت عبد المجيد . .	وزير الدولة
الدكتور احمــد موسى	نائب رئيس مجلس الدولة سابقا
الدكتور زكى هــاشم	محــام بالنقض
الاستاذة الدكتورة عائشة راتب . . .	أستاذ القانون الدولى العام ، جامعة القاهرة
الاستاذ الدكتور عبد الحكيم الرفاعى .	محافظ البنك المركزى سابقا
الاستاذ الدكتور فــؤاد عبد المنعم رياض	أستاذ ورئيس قسم القانون الدولى الخاص ، جامعة القاهرة
السفير محمــد التابعى	مدير المعهد الدبلوماسى ، وزارة الخارجية
الاستاذ الدكتور محمد حافظ غانم . .	وزير التربية والتعليم

مركز الجمعية : ١٦ شــارع رمسيس القاهــرة ، تليفون ٤٨١٦٢

تصـــــــدير

بصدور هـــذا المجلد الثانى من « دراسات فى القـــانون الدولى » ، توالى الجمعية المصرية للقانون الدولى نشر أعمال موسمها الثقافى فى كل عام بمجموعة مستقلة ، الى جانب مجلتها العلمية التى والت اصدارها فى ابواب متنوعة ومتجددة ، على مدى السنوات الست والعشرين التى مضت على قيام الجمعية منذ سنة ١٩٤٥ .

ويتضمن هذا المجلد مجموعة المحاضرات التى خصصت فى الموسم الثقافى لسنة ١٩٧٠ لتناول جامعة الدول العربية وجوانب نشاطها وما تطورت اليه اجهزتها ، وذلك بمناسبة مرور ربع قرن على انشاء هذه المنظمة الاقليمية العربية . كما يتضمن عددا آخر من المحاضرات التى خصصت لمعالجة آخر ما استجد فى فقه القانون الدولى وتقنينه ، لا سيما فى صدد قانون المعاهدات، وتغيير مسار الطائرات بالقوة ، ومشروعية المقاومة المسلحة .

واذ يسعد مجلس ادارة الجمعية المصرية للقانون الدولى أن يتقدم بهـــذا المجلد الى اعضائها الأفاضل الذين ساهموا فى خدمة أغراضها ، والى جميع المهتمين بدراسات القانون الدولى ونشر المعرفة بها ، من أجل تحقيق سلام عادل ، ونظام دولى شامل ، ليرجو للجمعية الموقرة اطراد التقدم فى أداء رسالتهـــا .

والله ولى التوفيق ..

الفهـــرس

شئون الجامعة العربية كمنظمة اقليمية (1)

للاستاذ الدكتور وحيد رأفت

تمهيــــد

ان الحديث عن جامعة الدول العــربية كمنظمة اقليمية طويل ومتشعب . فقد انقضى على انشائها ما يزيد على عشرين عاما ، اذ وقع ميثاقها بالقاهرة فى ٢٢ من مارس عام ١٩٤٥ ، وسوف يتم لها فى مارس ١٩٧٠ ، أى بعد اقل من أربعة عشر شهرا ، ربع قرن يحق معه للقائمين عليها الاحتفال بعيدها الفضى . ولم تكن حياة الجامعة العربية كلها اعيادا ومواسم ، بل كانت فى واقع الامر سلسلة متصلة الحلقات من الكفاح ، للحفاظ على كيانها أولا ، والعمل على تحقيق الاغراض التى انشئت من أجلها ، ثانيا . فهل نجحت أم فشلت ؟ هذا ماسنحاول الاجابة عليه فى ختام هذه الكلمة ، التى نبدأها بعرض سريع للظروف التى نشأت فيها هذه المنظمة ، ثم نتناول فى ايجاز أهم ما تضمنه ميثاقها ، ثم ننظر كيف مورس تطبيقه عملا ، قبل أن نتطلع الى مستقبلها .

القسم الاول

نشـــاة جامعة الدول العربيـــة كمنظمـــة اقليميـــة

١ ـ صحوة العرب أثناء الحرب العالمية الاولى :

كان قيام جامعة أو رابطة تضم الدول العربية ضرورة لابد منها بعد أن اندلعت شرارة الثورة العربية من اعمال شبه الجزيرة العربية فى عام ١٩١٦ أثناء الحرب العالمية الاولى ، بمساندة أحرار العرب فى سوريا والعراق وبعض الاقطار العربية الاخرى ، الذين كانوا قد أخذوا منذ

---

(١) محاضرة ألقيت بمعهد الكويت للتخطيط الاقتصادى والاجتماعى فى نطاق الدورة الدبلوماسية لمنتسبى وزارة خارجية الكويت من الشباب الجامعى الكويتى بتاريخ ٢٩ يناير ١٩٦٩ . وقد آثر الاستاذ الدكتور وحيد رأفت ، الاستاذ السابق بجامعة القاهرة والمستشار السابق بمجلس الدولة بالقاهرة مشكورا نشرها ضمن مجموعة هذه الدراسات .

عام ١٩٠٨ ينظمون صفوفهم ، ويشكلون الجمعيات والمنظمات العلنية والسرية ، كالجمعية القحطانية ، وجمعية الاخاء العربى لاعلاء شأن الامة العربية ، وجمعية « العربية الفتاة » السرية ، وجمعية العهد العسكرية السرية للمطالبة بالاعتراف للعرب بكيان مستقل عن التاج العثمانى ، فى نطاق حـــكم عثمانى لا مركزى مجدد ، أو بالانفصال كليا عن الدولة العثمانية التى فرضت نفسها على الشعوب العـــربية أربعـــة قرون ، أنســـتهم فيها أو كادت أمجـــاد أجدادهم الاولين ، أولئك الذين انطلقوا بعد الهجرة النبوية من مكة والمدينة وما حولهما ، يفتحون الامصار وينشرون الدعوة الاسلامية شمالا وجنوبا وشرقا وغربا حتى وصلوا حدود الصين فى آسيا ، ودانت لهم بلاد شمال افريقيا الى سواحل الاطلسى ، وخلفوا ورائهم فى اسبانيا وبعض اجزاء من فرنسا وايطاليا آثارا خالدة .

كانت هذه الامجاد والذكريات ماثلة فى اذهان الاحرار والقادة العرب الذين أعلنوا العصيان السافر على الحكم العثمانى ابتداء من الخامس من يونيو (حزيران) عام ١٩١٦ بزعامة الشريف حسين بن على أمير مكة المكرمة ، وانضموا الى جانب الحلفاء لقاء ضماناتووعود مؤكدة باستقلال المشرق العربى وشبه الجزيرة العربية ، سجلت فى المراسلات السرية المتبادلة بين الشريف حسين بن على والسير هنرى مكماهون المنـــدوب السامى البريطانى فى القـــاهرة فى عامى ١٩١٥ و١٩١٦ . ولكن بريطانيا العظمى التى كانت تعاهد العرب على الاستقلال والتحرر من الحكم العثمانى لتأليبهم عليه وكسب معاونتهم لقضية الحلفاء ضد الحكم المذكور فى الحرب الدائرة ، كانت تتفاهم فى الوقت ذاته مع حليفتيها فرنسا وروسيا القيصرية ، لاقتسام اسلاب التركة العثمانية . ووجدت الحكومتان البريطانية والفرنسية خاصة فى زوال الامبراطورية العثمانية المتداعية ، وانحسار السيادة التركية عن العالم العربى ، فرصة العمر لتحقيق أطماعهما التوسعية الاستعمارية ، بتثبيت اقدامهما فيما كانت هاتان الدولتان الغربيتان قد حققتاه قبل الحرب العـــالمية الاولى بسنوات ، من ســـيطرة على أنحاء شتى من الوطن العربى ، فى مصر والسودان وشمال افريقيا وجنوب شبه الجزيرة العربية والخليج العربى رغم السيادة الاسمية التى كانت معقودة لتركيا

على معظمها ، ولكسب المزيد من السيطرة على اقطار عربية اخرى كانت لا تزال خاضعة للحكم العثمانى الفعلى •

وتجسدت هذه المطامع الاستعمارية فيما عرف بمعاهدة سايكس بيكو السرية الموقعة بين بريطانيا وفرنسا فى عام ١٩١٦ ، والتى أذاعها حكام الكرملن الجدد على الملأ بعد قيام الثورة البولشفية فى أكتوبر عام ١٩١٧ • ولم يثن احتجاج الاحرار العرب ، واعتراض الشريف حسين بن على أمير مكة على نصوص تلك المعاهدة ، عندما علموا بها ، الحكومتين البريطانية والفرنسية عن المضى فى تنفيذها رغم هذه الاحتجاجات والاعتراضات • وتحقق لهم ذلك على مرحلتين ، بالنص فى معاهدة سيفر ثم فى معاهدة لوزان مع تركيا المهزومة ، على سلخ مصر والعراق وبر الشام ، ويشمل ما يعرف الان بسوريا ولبنان وشرق الاردن وفلسطين ، عن الاراضى التركية ، ثم بأبقاء هذه البلاد تحت سيطرة الاستعمار البريطانى والفرنسى •

وحصلت بريطانيا من هذه الغنائم على نصيب الاسد • فالى جانب استمرار بقائها فى عدن والجنوب العربى ، واستمرار وجودها فى الخليج العربى ، شددت بريطانيا قبضتها على وادى النيل بمصره وسودانه معززة احتلالها لمصر منذ عام ١٨٨٢ ، بالحماية البريطانية التى فرضتها على مصر فى عام ١٩١٤ ، وتنازل تركيا عما كان لها من حقوق السيادة الاسمية عليها • وفرض الانتداب الفرنسى تحت اشراف عصبة الامم على كل من سوريا ولبنان ، والانتداب البريطانى على كل من العراق وشرقى الاردن ، بعد أن اقتطع هذا الاقليم الاخير من سوريا الكبرى ، كما اقتطعت منه أرض فلسطين لتوضع هى الاخرى تحت الانتداب البريطانى لتسهيل اقامة وطن قومى لليهود فيها ، تنفيذا لوعد بلفور المشؤوم • أما ليبيا فأبقى عليها تحت الاحتلال الايطالى مكافأة لايطاليا على انضمامها الى معسكر الحلفاء فى الحرب العالمية المذكورة • هذا بينما ظلت الحماية الفرنسية والوجود الفرنسى مفروضين على بلاد المغرب العربى ، فى تونس ومراكش والجزائر رغم اشتراك ابناء هذه الاقطار الثلاثة فى الحرب العالمية المذكورة الى جانب القوات الفرنسية ، واستشهاد نفر غير قليل منهم فى سبيل نصرة قضية الحلفاء والمبادىء المثالية التى أعلنها الرئيس وودرو ولسون رئيس الولايات المتحدة الامريكية أثناء الحرب •

ولم يتمتع بالسيادة والاستقلال الحقيقيين من الاقطار العربية التى سلخت عن تركيا فى اعقاب الحرب العالمية الاولى الا بلدان ، اليمن السعيد الذى ظل الى عهد قريب يعيش فى مجاهل العصور الخالية حتى بعد تحرره من السيادة التركية ، واقليم الحجاز الهاشمى الذى انطلقت منه شرارة الثورة العربية الاولى ، والذى ما ان تحرر من الحـــكم العثمانى الغاشم الا لكى يضمه آل سعود فى عام ١٩٢٥ الى أملاكهم لتأسيس المملكة العربية السعودية الحالية • واستعاض البيت الهاشمى عن ضياع ملكهم فى الحجاز ، بأعلان عبد الله بن الحسين بن على أميرا على شرقى الاردن فى يوليو عام١٩٢١ ، والمناداة بشقيقه الاصغر فيصل الاول ملكا على العراق بعد أن اقصاه الفرنسيون فى عام ١٩٢٠ عن عرش سوريا التى كان قد اعلن نفسه ملكا عليها فى عام ١٩١٨ • وهكذا تلفت عرب المشرق والمغرب بعد الحرب العالمية الاولى فوجدوا أن وطنهم الكبير قد جزىء الى أجزاء شتى خاضعة للسلطان الاجنبى البريطانى أو الفرنسى او الايطالى ، فضلا عن تمكين الصهيونية العالمية من احتلال جزء من هذا الوطن فى فلسطين •

٢ — نضوج فكرة القومية العربية فيما بين الحربين العالميتين :

كانت الفترة التى أعقبت نهاية الحرب العالمية الاولى واعلان الهدنة فى نوفمبر ١٩١٩ ، وحتى نشوب الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر من عام ١٩٣٩ ، وخلال سنوات هذه الحرب ذاتها التى انتهت فى عام ١٩٤٥ بهزيمة دول المحور المانيا النازية وايطاليا الفاشية ، فترة حاسمة تفتح فيها الوعى العربى ونضج فى كافة الاقطار العربية ، فى المشرق والمغرب • فقامت الثورة الشعبية المصرية ضد الاحتلال البريطانى فى عام ١٩١٩ ، والثورة العراقية ضد الانتداب البريطانى فى عام ١٩٢١ ، والثورة السورية ضد الانتداب الفرنسى فى عام ١٩٢٥ ، وثورة عرب فلسطين الاولى فى عام ١٩٢٠ وثورتهم الثانية فى عام ١٩٣٦ ضـــد سياســـة الانتداب البريطانى لتهويد فلسطين • وكانت احداث مصر والعراق وسوريا ولبنان وفلسطين تهز المغرب العربى ، كما كان للثورات أو الانتفاضات الشعبية فى المغرب العربى فى مراكش وليبيا وتونس ردود فعل شعبية فى بلاد المغرب العربى بمصر والشام • وتحت ضغط هذه الحركات الوطنية وعنفها فى بعض الاحيان اضطر الاستعمار البريطانى والفرنسى الى قبول بعض التنازلات ، واستبدال علاقات

الحماية أو الانتداب البغيضين بمعاهدات صداقة وتحالف ، كما فعلته بريطانيا بالنسبة الى كل من العراق ومصر فى عام ١٩٣٦ وما قبله ، وفرنسا فى علاقاتها بسوريا ولبنان فى عام ١٩٣٦ ايضا •

وعندما نشبت الحرب العالمية الثانية فى سبتمبر ١٩٣٩ كان الشعور بالقومية العربية قد نضج وعم ، والرغبة فى اقامة نوع من الاتحاد بين الشعوب العربية ، قوية وعارمة • ولعبت حرب الدعاية بين المعسكرين المتحاربين ، الحلفاء الغربيين من جهة ودول المحور من جهة أخرى ، دورا فعالا فى اذكاء الروح الاستقلالية فى كافة الدول العربية الخاضعة للنفوذ البريطانى أو الفرنسى أو الايطالى ، وفى تعميق الرغبة فى تحقيق المزيد من التقارب بين الشعوب العربية ابتداء بدول المشرق العربى • اذ أخذت دول المحور اعتبارا من يونيو ١٩٤٠ بعد دخول ايطاليا الفاشية الحرب الى جانب المانيا النازية ، تردد فى اذاعاتها باللغة العربية من محطة « بارى » الايطالية ومحطات اذاعية أخرى فى أوروبا كان يسهم فى برامجها باللغة المذكورة بعض المناضلين العرب ممن احسنوا الظن بدول المحور ، أن من اهداف المحور السعى لتحقيق ما كانت تسميه تلك الاذاعات بالوحدة السورية ، وتحرير العالم العربى عموما من النفوذ البريطانى • ورأى الحلفاء (بريطانيا وفرنسا الحرة) ان يأخذوا بيدهم زمام المبادرة بالتلويح للدول العربية بعلاقات ومستقبل افضل • وهكذا وقبل زحف قوات فرنسية حرة وقوات بريطانية الى اراضى سوريا ولبنان لطرد قوات حكومة فيشى الفرنسية الموالية للمحور ، اصدر القائد الفرنسى الجنرال كاترو فى ٨ يونيو ١٩٤١ اعلانا باسم زعيم حركة فرنسا الحرة الجنرال شارل دى جول تعهد فيه بمنح الاستقلال لهذين البلدين العربيين فى ظل معاهدة صداقة مع فرنسا تنظم العلاقات المتبادلة بينهما وبين الجمهورية الفرنسية • وقد بدأت هذه الحملة فى ٨ يونيو وانتهت فى اواسط يوليو ١٩٤١ بطرد قوات فيشى من سوريا ولبنان •

وقد سبق ذلك التصريح بوقت قصير تصريح آخر من الحكومة البريطانية فى ٢٩ مايو ١٩٤١ على لسان وزير خارجيتها أنطونى ايدن ، بأن حكومة صاحب الجلالة البريطانية تعطف عطفا كبيرا على أمانى السوريين فى استقلال بلادهم ، وأنها تؤيد كذلك أمانى الكثير من المفكرين العرب فى قيام وحدة اوفق بين شعوبهم،وأن الحكومة البريطانية

ستعاضد معاضدة تامة أى مشروع ينال الموافقة العامة فى هذا الصدد .
وعاد وزير الخارجية البريطانية أنطونى ايدن الى هذا الموضوع فى فبراير عام ١٩٤٣ ردا على سؤال وجه اليه فى مجلس العموم البريطانى، عما اذا كانت الحكومة البريطانية تتخذ التدابير اللازمة لزيادة التعاون السياسى بين البلدان العربية فى الشرق الاوسط بقصد انشاء « حلف عربى » فى النهاية . فأجاب ايدن مؤكدا ان الحكومة البريطانية تنظر بعين العطف الى كل حــركة بين العرب لتعزيز الروابط الاقتصــادية والثقافية بل والروابط السياسية أيضا بينهم ، ولكن الخطوة الاولى لتحقيق أى مشروع من هذا القبيل يجب أن تأتى من جانب العرب انفسهم .

٣ ــ تأهب الحكومات العربية للعمل :

كان لهذه التصريحات الرسمية وأمثالها اثناء الحرب العالمية الثانية اصداء بعيدة فى المشرق العربى خاصة فى كل من الاردن وسوريا ولبنان وفلسطين العربية ، فضلا عن العراق الذى شهد فى عام ١٩٤١ الانقلاب الفاشل لرشيد عالى الكيلانى ضد النفوذ البريطانى ، ومصر التى شهدت فى اغسطس عام ١٩٤٢ وصول جيوش المحور بقيادة المارشال رومل الى مشارف الاسكندرية حتى أوشكت أن تطبق عليها وبينما أخذت بعض العناصر المناضلة غير الرسمية ، المتعاملة مع دول المحور ، تستعد للتحرر من النفوذ البريطانى فى حالة انتصار المانيا وحليفتها ايطاليا ، شرعت الحكومات العربية من جانبها فى عمان ودمشق وبغداد والقاهرة تهتم اهتماما متزايدا بالمصير فى حالة انتصار الحلفاء على دول المحور ، وتتأهب للعمل حتى لاتضيع عليها هذه الفرصة الجديدة لاســتكمال مقومات استقلالها وسيادتها من ناحية ، ولتحقيق شعارات القومية العربيــة والوحدة العربية من ناحية أخرى ، بعــد أن اخذت هــذه الشعارات تتردد فى كل مكان فى المشرق العربى اقوى منها فى أى وقت سابق .

ولكن أية وحدة تلك ، كيف تكون وممن تتكون ؟ أوحدة تكون قاعدتها سوريا وجاراتها تتألف من سوريا ولبنان وشرقى الاردن وفلسطين العربية ، وهو ما يعرف بسوريا الكبرى التى أخذ الامير عبد الله ابن الحسين فى شرقى الاردن منذ عام ١٩٤٠ يدعو اليها ويفاتح الحكومة

البريطانية للعمل من أجلها ، بتأييد من رئيس وزراء العراق نورى السعيد كمرحلة أولى لها ما بعدها ؟ أم وحدة تضم العراق أيضا الى تلك المجموعة أو الى بعضها (باستثناء لبنان) تحقيقا لما يسمى بالهلال الخصيب كما كان يسعى الى تحقيقه بعض ساسة العراق وسوريا من انصار النظام الملكى والبيت الهاشمى ؟ ام أخيرا وحدة تتطلع الى ما هو اعم وأشمل فتضم بالاضافة الى ما ذكر ، مصر والسعودية واليمن ؟

لقد كان لكل من هذه الاتجاهات والتيارات الثلاثة ، سوريا الكبرى والهلال الخصيب والوحدة الشاملة ، انصاره ومؤيدوه وشغلت هذه التيارات الساسة والمشتغلين بالقضايا العربية والرأى العام فى الدول المذكورة اثنـــاء الحرب العـــالمية الثانية • ورأت مصر بزعامة رئيس وزرائها وقتذاك مصطفى النحاس ، بعد أن لاحت فى الافق بشـــائر انتصـــار الحلفـــاء عـــلى دول المحـــور وزال الخطـــر عن الاراضى المصرية ذاتها ، أن تتحرك بفعالية أكبر نحو الاهداف العربية ، لاسيما بعد أن أعلنت الحكومة البريطانية بلسان وزير خارجيتها فى تصريحه الثانى بمجلس العموم البريطانى فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ ، ان أية حركة أو مشروع لتعزيز الروابط الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية بين البلدان العربية ، يجب أن تأتى من جانب العرب أنفسهم • كان هذا التصريح الاخير بمثابة النور الاخضر الذى سمح للحكومات العربية بأن تتحرك بحرية أكبر • فأعلن رئيس وزراء مصر فى مجلس الشيوخ المصرى بعد ذلك بشهر تقريبا ، فى العشرين من مارس سنة ١٩٤٣ ، ردا على سؤال وجه اليه حول شئون « الوحدة العربية » ، انه معنى من قديم بأحوال الامة العربية والمعاونة على تحقيق آمالها فى الحرية والاستقلال ، وانه فيما يتعلق بشعار الوحدة العربية ، فأن الحكومة المصرية ستبادر الى اتخاذ خطوات رسمية فى هذا الامر مبتدئة باستطلاع آراء الحكومات العربية المختلفة كل على حدة ، مع بذل الجهود للتوفيق بين هذه الاراء توطئة لدعوة هـــذه الحكومات جميعا الى اجتماع ودى لهذا الغرض ، حتى اذا ما تم التفاهم بينها وجب أن يعقد فى مصر مؤتمر عام عربى لاكمال بحث الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة لتحقيق الاغراض التى تنشدها الامة العربية • وبناء على ذلك بدأت المباحثات الثنائية فى القاهرة بين رئيس الحـــكومة المصرية مصطفى النحاس ، وبين رؤساء حـــكومات الدول

العربية الاخرى فى المشرق العربى ، ابتداء بالعراق والاردن وسوريا حول كيفية قيام « وحدة عربية » أو « اتحاد بين الدول العربية » • فزار مصر تباعا لهــذا الغرض نورى السعيد رئيس وزراء العراق ، وتوفيق أبو الهدى رئيس وزراء شرقى الاردن ، وسعد الله الجبرى رئيس وزراء سوريا ، وذلك فى الفترة ما بين أواخر يوليو ومنتصف أكتوبر عام ١٩٤٣ • كما زارها وفد سعودى فى أكتوبر من نفس العام ، وآخر لبنانى برئاسة رياض الصلح رئيس الوزارة اللبنانية فى مطلع يناير ١٩٤٤ ، وأخيرا وفد يمنى فى فبراير ١٩٤٤ • وكان تأخر وصول الوفد اللبنانى بسبب الاحداث الخطيرة التى جرت فى لبنان اثر اعتقال بشارة الخورى رئيس الجمهورية ورياض الصلح رئيس الوزراء وسائر الوزراء على يد قوات الاحتلال الفرنسى ثم اطلاق سراحهم بعد ذلك • وحرص رياض الصلح فى محادثاته مع رئيس الحكومة المصرية بالقاهرة فى يناير ١٩٤٣ على تأكيد حرص شعب لبنان بشطريه الاســلامى والمسيحى على الحفاظ على كيان لبنان بحدوده القائمة كدولة مستقلة ذات سيادة ، طبقا لما جاء فى الميثاق الوطنى اللبنانى الذى أرسى قواعده كل من بشارة الخورى ورياض الصلح نفسه ، ونال موافقة المجلس النيابى اللبنانى بالاجماع فى ٧ أكتوبر ١٩٤٣ •

٤ — اقرار بروتوكول الاســكندرية فى ١٩٤٤ وميثاق جامعة الدول العربية فى ١٩٤٥ :

واذا كانت هذه المحادثات التمهيدية الثنائية والتى اطلق عليها اسم محادثات الوحدة العربية ، قد كشفت عن وجود تباعد كبير فى وجهات النظر حول مشروعات سوريا الكبرى والهلال الخصيب وحول نوعية التعاون المشترك بين الدول العربية عموما ، فأنها قد ساعدت على بلورة اراء الساسة العرب فى هذا الصدد ، ومهدت لاجتماع ما سمى باللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام التى انعقدت فى الاسكندرية بقصر انطونيادس ابتداء من ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤ بحضــور ممثلين عن حكومات كل من مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرقى الاردن والسعودية واليمن ، بالاضافة الى ممثل عن عرب فلسطين • وسرعان ما استبعدت اللجنة التحضيرية المذكورة فكرة اقامة سوريا الــكبرى أو الهــلال الخصيب ، كما استبعدت فكرة انشاء « حكومة مركزية » تنطوى تحت لوائها الدول العربية فى شكل دولة موحدة أو اتحاد مركزى فيدرالى •

وآثرت قيام رابطة أو نوع من الارتباط المرن بين هذه الدول جميعا على قدم المساواة التامة فيما بينها ، وتشكيل مجلس تنفيذى مشترك لا تفرض قراراته على أحد فلا تنفذ الا على الدول التى توافق عليها صراحة • وظهر من مناقشات تلك اللجنة التحضيرية ان التعاون بين هذه الدول السبع فى الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيسر منالا من التعاون بينها فى شئون الدفاع والسياسة الخارجية ، وذلك لفرط حرص كل منها على سيادته ومظاهر استقلاله الخارجى حتى ولو لم يكن معظمها قد استكملها بعد نظرا لارتبـــاطه بالنفوذ البريطانى أو الفرنسى • كما تحدد اثناء هذه المناقشات فى اللجنة التحضيرية اسم « الرابطة » التى سوف تربط بين هذه الدول ، واسم « الهيئة » التى ستمثلها • وكان ذلك من خلال اقتراح تقدم به وفد مصر فى ٢ أكتوبر ١٩٤٤ ورد فيه « تؤلف جامعة للدول العربية من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام اليها • ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى مجلس جامعة الدول العربية تمثل فيه الدول المشتركة فى الجامعة على قدم المساواة •• وتكون قرارات هذا المجلس ملزمة لمن يقبلها » • ورغم اعتراض وفد ســوريا فى اللجنة التحضيرية على لفظة « جامعة » واقتراحه كبديل عنه لفظ « حلف » انتهت المناقشات فى اللجنة الى الابقاء على اسمى جامعة ومجلس الجامعة ثم اختتمت بالتوقيع فى ٧ أكتوبر (تشرين الاول) ١٩٤٤ على مـــا عرف بأســـم « بروتوكول الاسكندرية » الذى تضمن اسس التعاون بين الدول العربية المذكورة فى الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها ، فضلا عن تقرير مبدأ عدم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات فيما بينها ، وانشاء مجلس للجامعة تمثل فيه الدول الاعضاء على قدم المساواة ، وتخويل مجلس الجامعة هذا بعض الصلاحيات لحل مثل هذه المنازعات ، كما تضمن مبدأ عدم جواز اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو بأية دولة من دولها • واشتمل البروتوكول على قرار خاص بضرورة احترام استقلال لبنان وسيادته ، وقرار آخر باعتبار فلسطين ركنا هاما من أركان البلاد العربية وان حقوق عرب فلسطين لا يمكن المساس بها من غير اضرار بالسلم والاستقرار فى العالم العربى • واخيرا نص فى البروتوكول على أن تشكل فورا لجنة فرعية سياسية من أعضاء اللجنة التحضيرية المذكورة للقيام بأعداد « مشروع لنظام مجلس الجامعة ولبحث المسائل السياسية التى يمكن ابرام اتفاقات فيها بين الدول

العربية » وذلك على ضوء الاسس والمبادىء آنفة الذكر فى نطاقها (١) .

ورغم التعديلات الوزارية التى طرأت على حكومات بعض الدول العربية الموقعة على بروتوكول الاسكندرية . فى مصر والاردن وسوريا ولبنان ، فقد استمرت الجهود لتنفيذ ما اوصى به ذلك البروتوكول . فأجتمعت اللجنة الفرعية السياسية المشار اليها فيه بالاسكندرية فى الفترة من ١٧ فبراير الى ٣ مارس سنة ١٩٤٥ ، وعقدت خلالها ستة عشر جلسة اسفرت فى النهاية عن اعداد مشروع ميثاق جامعة الدول العربية الحالى ، مستمدة احكامه من بروتوكول الاسكندرية ومن مشروعين أحدهما عراقى تقدم به نورى السعيد رئيس وزراء العراق ، وآخر لبنانى تقدم به هنرى فرعون وزير الخارجية اللبنانية ، ومن بعض مقترحات سعودية . وعرض مشروع الميثاق بعد ذلك على اللجنة التحضيرية لما اسمى بالمؤتمر العربى العام فى يومى ١٧ و ١٩ من مارس (آذار) سنة ١٩٤٥ فناقشته وأقرته . ثم تم التوقيع عليه رسميا بالقاهرة فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ (٢) .

واعتبر نافذ المفعول بانقضاء ١٥ يوما ابتداء من تاريخ استلام الامين العام للجامعة وثائق التصديق عليه من أربع من الدول الموقعة ، طبقا لما نصت عليه المادة العشرون منه .

---

(١) وقع على بروتوكول الاسكندرية الوفد السورى برئاسة دولة سعد الله الجابرى ، والوفد الاردنى برئاسة دولة توفيق ابو الهدى باشا ، والوفد العراقى برئاسة دولة حمدى الباجه جى والوفد اللبنانى برئاسة دولة رياض الصلح ، والوفد المصرى برئاسة رفعة مصطفى النحاس باشا.

(٢) وقع على ميثاق جامعة الدول العربية دولة محمود فهمى النقراشى باشا عن مصر ، ودولة حمدى الباجه جى عن العراق ، ودولة سمير الرفاعى عن شرقى الاردن ، ودولة فارس الخورى عن سوريا ، ودولة عبد الحميد كرامى عن لبنان ، وكذا أعضاء الوفود المرافقة لكل منهم .

القســم الثــانى

شرح سريع لاحكام ميثاق الجامعة العربية

(أ) الجــامعة العــربية كمنظمة اقليمة فى مفهوم ميثــاق الامم المتحدة :

ان التوقيع على ميثاق جامعة الدول العربية فى القــاهرة فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ وقبل حوالى ثلاثة شهور من التوقيع على ميثاق الامم المتحدة بمدينة سان فرانسيسكو فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ ، قد يعنى ان ميثاق الجامعة العربية لم يتأثر بميثاق هذه المنظمة العالمية • وان كان قد تأثر على مايبدو بما عرف بمقترحات « دمبرتون أوكس » التى اتفق عليها قبل ذلك عام ١٩٤٤ فيما بين الدول المناهضة لدول المحور ، وتجسدت فيما بعد فى ميثاق الامم المتحدة ذاته •

ومهما يكن الامر فان الجامعة العربية بتشكيلها ومقاصدها تنطوى تحت الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحــدة الخاص « بالتنظيمات الاقليمية » ، وتحتويها بالتالى المواد ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ الواردة فى ذلك الفصل والتى تنص على أنه ليس فى ميثاق الامم المتحدة ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الامور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الاقليمية ونشاطها ، متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها • كما تنص على أن يبذل اعضاء الامم المتحدة الداخلون فى مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات والوكالات أو بواسطتها قبل عرضها على مجلس الامن • وتستحث المواد المشار اليها مجلس الامن للعمل على الاستكثار من الحل السلمى لهذه المنازعات المحلية عن طريق هذه المنظمات أو الوكالات الاقليمية أو بواسطتها ، أما بطلب من الدول المعنية ، أو بالاحالة عليها من جانبه هو • وتنص كذلك على أن لمجلس الامن أن يستخدم تلك المنظمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما على أن يكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه • وتستلزم اطلاع مجلس الامن على

ما تجريه هذه المنظمات والوكالات الاقليمية من أعمال لحفظ السلم والامن الدولى ، أو ما تزمع اجراؤه منها •

وقد ابرزت تلك المواد الواردة فى الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة ناحية هامة من نواحى نشاط « المنظمات والوكالات الاقليمية » وان لم تشر بنفس الوضوح الى نواح أخرى منها •

ويمكن تعريف المنظمة الاقليمية بوجه عام انها مجموعة متجانسة من الدول ، تعاهدت فيما بينها على حفظ الامن والسلام فى منطقتها ، وعلى حل خلافاتها فيما بينها بالطرق السلمية ، وعلى التعاون فى شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها ، لخيرها وصالحها جميعا • ويركز بعض الفقهاء والكتاب على هذا التعاون الاخير كركن هام فى تعريف المنظمات الاقليمية ، وبأعتبار ان هذا التعاون الفنى فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والثقـــافى هو الذى يميز فى نظرهم المنظمات والوكالات الاقليمية ، عن الاحلاف السياسية والعسكرية كحلف الاطلسى وحلف وارســـو أو الحلف المركزى • فالمنظمـــات والوكالات الاقليمية على عكس الاحلاف السياسية والعسكرية ، ليست موجهة مثلها ضد دولة معينة أو كتلة معينة من الدول ، وانما تستهدف بالدرجة الاولى توثيق الروابط بين اعضاء هذه المنظمات والوكالات الاقليمية لصالحها جميعا فى كافة المجالات الفنية وليس فقط فى المجال السياسى والعســـكرى • وان كانت التفرقة بين « الحلف » وبين « المنظمة الاقليمية » قد أخـــذت تدق وتتلاشى وذلك لعدم اقتصـــار نشـــاط « الاحلاف » فى الوقت الحاضر على النواحى السياسية والعسكرية وحدها ، ولانصراف المنظمات الاقليمية من جانبها فضلا عن تعاونها فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، الى تأمين كيانها وكيان اعضائها من الناحيتين السياسية والعسكرية ايضا • ويظهر ذلك بوضوح بالنسبة لجامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية ، بعد توقيع معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة ، والمسماة بمعاهدة الضمان الجماعى فى ١٧ يونيو سنة ١٩٥٠ •

ولقد حاول ممثلو الدول العربية ودول أمريكا اللاتينية عند مناقشة مشروع ميثاق الامم المتحدة فى سان فرانسيسكو عام ١٩٤٥ تضمين هذا الميثاق نصا صريحا يعترف بوجود كل من منظمة الدول الامريـــكية

والجامعة العربية كمنظمتين اقليميتين بالمعنى الوارد فى ذلك الميثاق ولكنها لم توفق فى مسعاها هذا • وعلى أية حال فانه لا يوجد أى شك الان فى انطباق وصف « المنظمة الاقليمية » على جامعة الدول العربية ، بعد أن اعترفت الامم المتحدة وهيئاتها فى أكثر من مناسبة وقرار بتلك الصفة ، لاسيما فى القرار الصادر من الجمعية العامة للامم المتحدة فى موضوع الازمة اللبنانية عام ١٩٥٨ ، وبعد أن اتخذت الجمعية العامة المذكورة ذاتها قرارا صريحا من قبل فى عام ١٩٥٢ بدعوة الامين العام للجامعة العربية لحضور جلسات الجمعية العامة السنوية فى نيويورك بصفة مراقب ، اسوة بالامين العام لمنظمة الدول الامريكية • بل لعل جامعة الدول العربية ومنظمة الدول الامريكية المذكورة هما خير مثال عملى لفكرة المنظمات والوكالات الاقليمية بالمعنى السابق •

ويتألف ميثاق جامعة الدول العربية من ديباجة وعشرين مادة وثلاثة ملاحق خاصة على التوالى ، بفلسطين ، والتعاون مع الدول العربية غير الاعضاء فى مجلس الجامعة ، وبتعيين أول أمين عام للجامعة • ويمكن تقسيم احكام الميثاق الى قسمين رئيسيين • احكام تنظيمية أو اجرائية ، واخرى موضوعية تقرر المبادىء الاساسية التى تقوم عليها الجامعة ويلتزم بها أعضاؤها جميعا فى معاملاتهم المتبادلة •

(ب) الاحكام التنظيمية والاجرائية فى ميثاق الجامعة :

تحدثت هذه الاحكام عن العضوية فى الجامعة واغراضها (مادة ١ و ٢) وعن مجلس الجامعة ودوراته ورئاسته وقراراته (مواد ٣ و ٧ و ١١ و ١٥ و ١٦) وعن اللجان الدائمة للجامعة (مادة ٤) ومقر الجامعة (مادة ١٠) وامانتها العامة وجهازها الادارى (مادة ١٢) وميزانيتها وطريقة تمويلها (مادة ١٣) وعن الامتيازات والحصانات المتعلقة بمبانى الجامعة واعضاء مجلسها ورجالها وموظفيها (مادة ١٤) وعن الانسحاب من الجامعة أو الفصل من عضوياتها (مادة ١٨) وعن طريق تعديل ميثاق الجامعة (مادة ١٩) واجراءات التصديق على الميثاق (مادة ٢٠) •

١ ــ العضوية فى الجامعة : من المعلوم أن جامعة الدول العربية تألفت أصلا من الدول السبع الموقعة على ميثاقها وهى ، حسب

الترتيب الابجدى ، سوريا وشرقى الاردن والعراق والمملكة العربية السعودية ولبنان ومصر واليمن • ويلاحظ انها جميعا دول آسيوية ما عدا مصر الدولة الافريقية الوحيدة وقتذاك • ولم يقصد ان تظل هذه المنظمة الاقليمية العربية مقصورة على تلك الدول وحدها ، بل تقرر منذ البداية فى المادة الاولى من ميثاق الجامعة فتح باب الانضمام اليها لكل دولة عربية ، متى حصلت على استقلالها ، وقدمت طلبا بذلك الى الامانة العامة للجامعة ، ووافق مجلس الجامعة على هذا الانضمام • وقد كلف الميثاق الامانة العامة بعرض مثل هــذا الطلب على مجلس الجامعة فى أول اجتماع له يعقد بعد تقديم الطلب • وسلطة المجلس فى قبول الطلب أو رفضه ليست مطلقة بل تنحصر فى التأكد من توفر شرطين ، هما ان الدولة طالبة الانضمام عربية ، وانها مستقلة • ولعل السبب فى عدم قبول دولة الصومال عضوا فى الجامعة حتى الان هو عدم توفر الشرط الاول فيها على ما يبدو ، بينما ادى عدم توفر الشرط الثانى بمجلس الجامعة الى رفض طلب الانضمام الذى تقدمت به امامة عمان فى ٢٥ يناير سنة ١٩٥٤ حيث اعتبرت غالبية اعضاء المجلس ان هذا الجزء من الوطن العربى لم يكن قد استوفى بعض مقومات الدولة الحديثة ذات السيادة • ومع ذلك فقد تضاعف عدد دول الجامعة عن طريق الانضمام اليها وذلك بزيادة سبع دول مستقلة جديدة ، من بينها خمس دول أفريقية هى ليبيا فى مارس ١٩٥٣ ، والسودان فى يناير ١٩٥٦ ، وتونس والمغرب فى أكتوبر ١٩٥٨ ، والجزائر فى اغسطس سنة ١٩٦٢ • ودولتان آسيويتان هما الــكويت فى يوليو ١٩٦١ ، وجمهورية جنوب اليمن الشعبية فى ١٢ ديسمبر١٩٦٧ •ولازال المجال مفتوحا لانضمام دول عربية جديدة أخرى كأتحاد الامارات العربية فى الخليج ان قدر له البقــاء ، وسلطنة مسقط ، وامامة عمان ، بعــد تحررهما من النفوذ البريطانى ومعاهدات الحماية البريطانية القائمة • وربما موريتانيا أيضا بعد تسوية الخلاف بينها وبين المملكة المغربية •

ولقد اثير موضوع ما اذا كان الاجماع ضروريا فى مجلس الجامعة عندما ينظر فى طلب انضمام دولة عربية جديدة الى هذه المنظمة ، أم يكتفى بالاغلبية • وقد حسم المجلس الامر بقبول دولة الكويت فى عشرين من يوليو ١٩٦١ عضوا بالجامعــة ، وبالاغلبية رغم اعتراض العراق الذى قاطع جلسات المجلس فترة احتجاجا على ذلك القرار •

٢ ــ اغراض الجامعة : حددت المادة الثانية من ميثاق الجامعة العربية اغراضها • وهى سياسية وغير سياسية • اما الاغراض السياسية فتستهدف :

١ ــ توثيق الصلات بين الدول المشتركة فى الجامعة ، وتنسيق خططها السياسية ، تحقيقا للتعاون بينها ، وصيانة استقلالها وسيادتها •

٢ ــ النظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها •

ويلاحظ ان عبارة « توثيق الصلات » بين دول الجامعة جاءت مقترنة بعبارة « وصيانة استقلالها وسيادتها » • كما أن « تنسيق » الخطط السياسية لا يعنى حتما « توحيدها » ، بل ورد كمظهر من مظاهر التعاون فيما بينها • وقد استخدمت هذه العبارات المرنة عن قصد توكيدا لمعنى استقلال كل دولة من الدول الاعضاء فى الجامعة واحتفاظها بسيادتها فى تقرير شئونها • أما النص على النظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها ، فقصد به الاعلان عن أن نشاط الجامعة الخير لاينبغى أن يقف عند حدود الدول الاعضاء فيها ، بل يشمل العالم العربى كله ، وانه يتعين عليها أن تعمل على تحقيق أمانى الاقطار العربية الاخرى التى لم تنضم بعد الى هذه المنظمة الاقليمية ، فى الحرية والاستقلال والرفاه بقدر ما تسمح به الظروف السياسية الخاصة بها • وقد أكد ذلك ملحق الميثاق الخاص بالتعاون مع الدول العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة •

أما الاغراض غير السياسية فتستهدف ، كما جاء بالمادة الثانية من الميثاق ، تعاون الدول الاعضاء تعاونا وثيقا حسب نظم كل دولة منها واحوالها فى (أ) الشئون الاقتصادية والمالية ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة (ب) شئون المواصلات ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبريد والبرق • (ج) شئون الثقافة • (د) شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الاحكام القضائية وتسليم المجرمين • (هـ) الشئون الاجتماعية • (و) الشئون الصحية •

وينص ميثاق الجامعة فى مادته الرابعة على تأليف لجنة خاصة لكل طائفة من هذه الشئون تعمل تحت اشراف مجلس الجامعة وبمعاونة الامانة العامة .

٣ — مجلس الجامعة (تشكيله ومهامه ودوراته ورياسته وقراراته)

مجلس الجامعة هو الهيئة العليا المعبرة عن الارادة الجماعية لدول الجامعة . وتنص المادة الثالثة من الميثاق على أن يكون تأليف هذا المجلس من ممثلين عن جميع الدول المشتركة فى الجامعة على أساس صوت واحد لكل منها ، مهما يكن عدد ممثليها فى المجلس ، اقرارا لمبدأ المساواة فى السيادة بينها جميعا . ويحضر الامين العام جلسات مجلس الجامعة ومداولاته . كما يشترك فى المجلس مندوب عن عرب فلسطين تنفيذا للملحق الخاص بفلسطين والذى ورد فيه « ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية انه نظرا لظروف فلسطين الخاصة والى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة اختيار مندوب عربى من فلسطين للاشتراك فى أعماله » . وقد استقر الرأى فى السنوات الاولى ان يتولى تمثيل عرب فلسطين فى مجلس الجامعة السيد أحمد حلمى عبد الباقى رئيس ما كان يعرف بحكومة عموم فلسطين ، بعد أن اعترفت بهـــا جميع دول الجامعة ما عدا المملــكة الاردنيـــة الهاشمية . واستمر السيد أحمد حلمى (باشا) فى تمثيل عرب فلسطين فى المجلس حتى بعد توقف حكومة عموم فلسطين والى تاريخ وفاته ، حيث حل محله اعتبارا من ١٠ سبتمبر سنة ١٩٦٣ السيد أحمد الشقيرى رئيس منظمة تحرير فلسطين الســـابق ، ثم الرئيس المؤقت الحالى للمنظمة السيد يحيى حمودة . ويقتصر اشتراك مندوب عرب فلسطين فى مجلس الجامعة أصلا على المسائل الخاصة بفلسطين ، ولكن كثيرا ما جرى التغاضى عن هذا القيد ، فقد كان للسيد أحمد الشقيرى مثلا صولات وجولات فى مداولات مجلس الجامعة ثم فى مؤتمرات القمة العربية بعد ذلك تجاوز هذا التمثيل المحدود مما سبب المتاعب لبعض الوفود ولم يساعد على تنقية الجو العربى .

ويجتمع مجلس الجامعة العربية أصلا على مستوى رؤساء الحكومات وقد يجتمع على مستوى الوزراء أو على مستوى ممثلى الدول الاعضاء لدى الجامعة ، فقد درجت هذه الدول على تعيين ممثلين لهـــا لدى

الجامعة مستقلين عن ممثليها لدى حكومة القاهرة مقر الجامعة • ومهمة المجلس الاعلى هى القيام على تحقيق اغراض الجامعة جميعا بغير تحديد • كما نص على أن من مهامه :

١ — مراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول الاعضاء من اتفاقات فى الشئون المشار اليها فى المادة الثانية من ميثاق الجامعة •

٢ — تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية المنوط بها كفالة الامن والسلام وتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية • وقصد بذلك عند وضع ميثاق الجامعة فى فبراير ومارس عام ١٩٤٥ ، تنسيق التعاون بين الجامعة كمنظمة اقليمية ، وبين الامم المتحدة وهيئاتها ومكاتبها ووكالاتها المتخصصة ، كمنظمة عالمية متعددة الاغراض • ومعلوم ان ميثاق الامم المتحدة صدر فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٤٥ أى بعد صدور ميثاق الجامعة العربية بحوالى ثلاثة شهور •

ولمجلس الجامعة دورتان عاديتان فى السنة ، فى كل من شهر مارس وسبتمبر (بدلا من أكتوبر فى الاصل) • كما ينعقد المجلس بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب دولتين على الاقل من دول الجامعة • ولقد انعقد المجلس للمرة الاولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية ، أما بعد ذلك فتوجه الدعوة للانعقاد من الامين العام للجامعة • ورياسة المجلس دورية فتتناوب الدول الاعضاء هذه الرئاسة فى كل دور انعقاد عادى ، وتستمر مدة رئيس الدورة العادية لحين اختيار رئيس للدورة العادية التالية • ومازالت جلسات مجلس الجامعة سرية بالرغم من مطالبة حكومات بعض الدول الاعضاء ، وعلى رأسها لبنان ، بجعل هذه الجلسات علنية لكى يطلع الجمهور على ما يجرى فيها •

وكان موضوع قرارات المجلس وهل تصدر بأجماع الاراء ، أو بالاغلبية العادية ، أو بأكثرية خاصة محل جدل ونقاش فى اثناء اعداد بروتوكول الاسكندرية ثم ميثاق الجامعة بعد ذلك • واستقر الرأى فى النهاية على أن القرارات الصادرة عن مجلس الجامعة لاتلزم الا الدول التى توافق عليها • (مادة ٧ من ميثاق الجامعة) ومعنى ذلك بعبارة أخرى انها لاتكون ملزمة لجميع الدول الاعضاء الا اذا صدرت باجماع

الاراء مما قد يشل يد المجلس عن العمل فى بعض الحــالات وربما اخطرها • ويخفف من ذلك استثناء بعض قرارات المجلس من قاعدة الاجماع اكتفاء بالاغلبية العديدة أو بأكثرية معينة • فبحسب المادة ١٦ من الميثاق يكتفى بأغلبية الاراء العادية لاتخاذ المجلس قرارات نافذة فى شئون الموظفين ، واقرار ميزانية الجامعة ، ولوضع النظم الداخلية لــكل من مجلس الجامعة واللجــان والامانة العامة ، ولفض ادوار الانعقاد • بينما يتم تعيين الامين العام للجامعة بأكثرية ثلثى الاصوات فى مجلس الجامعة (مادة ١٢) • كذلك تصدر بالاغلبية العــادية قرارات المجلس المتعلقة بالتحــكيم أو بالوســاطة لفض المنــازعات والخلافات بين دول الجامعة أو بينها وبين غيرها من الدول (مادة ٥) وقد ســكت الميثاق عن الحل بالنسبة لبعض القرارات الهامة الاخرى كالقرارات الخاصة بالموافقة على الانضمام الى عضوية الجامعة ، مما أثار الجدل داخل المجلس فى دورة يوليو سنة ١٩٦١ الاستثنائية عند النظر فى قضية الكويت وطلب انضمامها الى الجامعة •

٤ ــ **اللجان الدائمة واللجنة السياسية** : لا يستأثر مجلس الجامعة بنشاط هذه المنظمة الاقليمية ، بل انها تمارس قسطا كبيرا من نشاطها داخل اللجان الدائمة فيما يتعلق بالاغراض غير السياسية ، أو داخل اللجنة السياسية بالنسبة للنشاط السياسى عموما • اذ ينص ميثاق الجامعة فى مادته الرابعة على أن يؤلف لكل من الشئون المشار اليها فى المادة الثانية منه ، وهى شئون الاقتصــاد والمال ، والمواصلات ، والثقافة ، والجنسية والجوازات ، والشئون الاجتماعية ، والشئون الصحية لجنة خاصة تمثل فيها جميع الدول الاعضاء فى الجامعة • وقد شكلت بالفعل ست لجان فنية دائمة للعمل فى الامانة العــامة بمقر الجامعة ، ولها عقد جلساتها فى أى مكان آخر • وتتولى هذه اللجان بحث ودراسة سبل التعاون ومداه بين دول الجامعة فى هذه الشئون وصياغة ما تتوصل اليه من نتائج أو مقترحات فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على مجلس الجامعة أو على المجلس الاقتصادى العربى لاقرارها ، ثم تحال الى حكومات الدول الاعضاء للتصديق عليها وفقا لنظمها الدستورية • واجاز ميثاق الجامعة أن يشترك فى هذه اللجان الدائمة مندوبون يمثلون البــلاد العربية الاخرى غير الاعضــاء فى الجامعة ، على أن يحــدد مجلس الجامعة الاحوال التى يجوز فيها

اشتراك أولئك الممثلين وقواعد تمثيلهم . وهى حسنة من حسنات الميثاق ووسيلة لامتداد نشاط الجامعة فى الشئون الفنية الى خارج حدود دولها . وبناء على ذلك اشتركت الكويت فى اعمال بعض لجان الجامعة منذ عام ١٩٥٣ قبل قبولها عضوا فيها فى يوليو عام ١٩٦١ . ويشترك الان فى أعمال بعض هذه اللجان والمؤتمرات الفنية التى تعقد فى نطاق الجامعة عدد من امارات الخليج العربى (قطر والبحرين وابوظبى) ولو انها ليست اعضاء فى الجامعة بعد .

ورغم خلو ميثاق الجامعة من النص صراحة على انشاء لجنة للنظر فى الشئون السياسية وتنسيق الخطط السياسية لدول الجامعة فيما بينها وفى علاقاتها بالدول الاجنبية ، وللنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها ، فقد برزت الى الوجود منذ « اللحظة الاولى » اللجنة السياسية المشكلة من وزراء خارجية الدول الاعضاء فى الجامعة ، واكتسبت صفة الشرعية بموجب المادة ١٨ من النظام الداخلى لمجلس الجامعة الذى اقره المجلس فى دورة ابريل سنة ١٩٤٦ . وسرعان ما سيطرت هذه اللجنة على مجلس الجامعة ذاته حتى أوشكت أن تحل محله فى المجال السياسى ومعالجة المشاكل السياسية المتشعبة بما فى ذلك الشئون المتعلقة بالقضايا الكبرى العربية كقضية فلسطين . واقترحت حكومات بعض الدول الاعضاء فى الجامعة منذ عام ١٩٤٨ أن ينص فى ميثاق الجامعة صراحة على هذه اللجنة مع تحديد اختصاصاتها ، ولكن رغم مرور أكثر من عشرين عاما على هذا الاقتراح فما زال وضع اللجنة السياسية وطريقة عملها يكتنفها الغموض .

وقد أثيرت فى اجتماع مجلس الجامعة فى دورى أكتوبر ١٩٤٩ ومارس ١٩٥٠ بعض التساؤلات عما اذا كان مجلس الجامعة هو الذى يحيل الى اللجنة السياسية المسائل التى تنظرها باعتبارها هيئة تحضيرية له ، أم أن للجنة السياسية حق التصدى لهذه المسائل من تلقاء ذاتها واحالة ما تريد أن تحيله منها الى مجلس الجامعة . وعما اذا كانت هذه اللجنة ملزمة باتباع الاجراءات التى تتبعها لجان الجامعة الدائمة ، أو لجان المجلس المؤقتة التى يشكلها فى بداية كل دورة عادية من دوراته وتوزع عليها المسائل المدرجة بجدول اعماله لدراستها ، وذلك من ناحية تدوين محاضر بما يجرى فى هذه اللجان من مناقشات ، ومن ناحية

التقدم بتقارير مدونة عن المسائل التى تحال اليها ، لامكان نظر هذه التقارير فى جلسات مجلس الجامعة • واستقر الرأى على أن « لمجلس الجامعة أن يحيل على اللجنة السياسية المذكورة المسائل التى يرى دراستها فيها ، كما ان للجنة أن تتقدم للمجلس بنتيجة دراستها للمسائل التى ترى هى اثارتها ، وان يترك لها حرية التصرف بالنسبة للمسائل التى تنظرها ، فلها الا تدون محاضر بما يجرى فيها من مناقشات حفاظا على السرية ، وأن تستغنى أيضا عن اعداد تقارير مدونة فى شأنها ، اكتفاء بابلاغ ما تتوصــل اليه من توصيات أو قرارات الى مجلس الجامعة ، على أن يتولى رئيس اللجنة السياسية لكل دورة أو مقررها شرح هذه التوصيات أو القرارات أمام المجلس » •

والواقع أن للجنة المشكلة من وزراء خارجية الدول الاعضاء فى الجامعة صفتين متميزتين •فهى قد تنعقد فى أى وقت بوصفها لجنة من لجان الجامعة وفى نطاقها ، ويكون انعقادها عندئذ وفقا للاصول المقررة لاجتماع مجلس الجامعة ، وبدعوة من الامين العام الذى له أن يحضر اجتماعاتها • كما وقد تنعقد خارج نطاق الجــامعة كمجلس لوزراء الخارجية العرب من أجل تنسيق العمل السياسى بين الدول العربية فى شأن من الشئون كلما دعت الضرورة • ويكون انعقادها عندئذ بناء على طلب أية دولة منها • ولا يشترط أن يحضر اجتماعها عندئذ الامين العام للجامعة • ذلك أن حكومات الدول الاعضاء ، كما لاحظه وزير خارجية لبنان السيد فيليب تقلا فى اجتماع مجلس الجامعة فى نوفمبر ١٩٤٨ ، لم تتنازل عن كامل حقها فى اتخاذ أى اجراء دون استشارة مجلس الجامعة ، ولا هى تنازلت عن كامل سيادتها عند موافقتها على انشاء هذه المنظمة الاقليمية •

٥ ــ **مقــر الجــامعة** : اذا كان قد تقرر فى المادة ١١ من الميثاق أن تكون القاهرة هى المقر الدائم لجامعــة الدول العربية ، فان لمجلس الجامعة متى اراد أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه • وقد حرص المجلس فى البداية وما زال على تنويع مكان اجتماعه ، بعقد هــذه الاجتماعات احيانا فى بعض العواصم والمدن العربية الاخرى ، فى بغداد أو دمشق أو الرياض أو بنغازى أو الدار البيضاء أو عاليه وشتورة بلبنان ، وبلودان بسوريا أو فى الاسكندرية فى الجمهورية العربية المتحدة • الا أن وجود مبانى الجامعة ومنشآتها وأمانتها وجهازها

الادارى فى القاهرة جعل من الصعب عملا عقد مجلس الجامعة ذاته لدوراته العادية فى مكان آخر ، بخلاف اللجنة السياسية التى يسهل عليها تنويع مكان اجتماعاتها حسب الظروف والمقتضيات • فقد عقد وزراء الخارجية العرب مثلا فى اعقاب حرب يونيو ١٩٦٧ ثلاثة اجتماعات هامة ، كان أولها بالكويت فى ١٧ يونيو ٦٧ لبحث الموقف ، وثانيها بالخرطوم فى أول اغسطس ٦٧ لمتابعة البحث • وكان الاجتماع الثالث فى الخرطوم أيضا فى ٢٦ أغسطس ٦٧ اعدادا لمؤتمر القمة العربى الرابع الذى عقد فى الخرطوم فى ٢٩ من ذات الشهر •

٦ ــ **الامانة العامة للجامعة** : كان تعيين أول أمين عام للجامعة العربية من نصيب مصر حيث اتفقت الدول السبع الموقعة على ميثاق الجامعة على تعيين السيد عبد الرحمن عزام أمينا عاما للجامعة لمدة سنتين فى ملحق خاص للميثاق ، على أن يحدد مجلس الجامعة فيما بعد نظام المستقبل للامانة العامة • ولم يكن تعيين عبد الرحمن عزام لجنسيته المصرية أو تكريما لمصر ، بل لخبرته الواسعة بالشئون العربية وممارسته لها قبل توليه هذا المنصب • وبينما توالى على أمانة هيئة الامم المتحدة منذ انشائها أمناء ثلاثة هم المرحومان ترجفى لى وداج همرشولد ثم الامين العام الحالى يوثانت ، وليس من بينهم من ينتمى الى احدى الدول الكبرى الاعضاء فى الامم المتحدة ، لم تشهد الجامعة العربية حتى الآن الا امينين اثنين كلاهما مصرى ، السيد / عبد الرحمن عزام حتى تاريخ استقالته من منصبه فى سبتمبر من عام ١٩٥٢ ، ثم الامين العام الحالى السيد عبد الخالق حسونة الذى جددت مدته أكثر من مرة • وبحسب المادة الثانية من النظام الداخلى للامانة العامة للجامعة ، يكون تعيين الامين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد • وقد اقترح وفد لبنان فى اجتماع مجلس الجامعة لدورة سبتمبر ١٩٥٧ تعديل المادة المذكورة بحيث يمتنع تعيين الامين العام من رعايا احدى الدول الاعضاء لاكثر من مدتين متواليتين ، حتى يمكن تداول هذا المنصب الكبير بين الدول الاعضاء ما أمكن • ولم يبت فى هذا الاقتراح حتى الان •

ومركز الامين العام للجامعة على درجة كبيرة من الاهمية • فهو الذى يتولى باسم الجامعة تنفيذ قرارات مجلس الجامعة ولجانها

المختلفة ويتخذ كافة الاجراءات اللازمة لذلك ، ويتولى دعوة مجلس الجامعة للانعقاد ، ويشرف على جهاز الامانة العامة وتوجيهه ، ويصدر أوامر الصرف ضمن حدود الميزانية السنوية المعتمدة من المجلس ، ويعد مشروع هذه الميزانية • كما يحضر اجتماعات مجلس الجامعة واللجان المختلفة ويشترك فى المناقشات ، ويقوم بكافة المهام التى تكلها اليه هذه الهيئات • وهو غير مسئول أمام حكومات الدول الاعضاء ولكنه مسئول فقط أمام مجلس الجامعة وحده عن جميع أعمال الامانة العامة ، وعن سير العمل بصورة منتظمة فى اداراتها وأجهزتها المختلفة ومكاتبها الاعلامية فى الخارج • وهو المتحدث أحيانا باسم الجامعة ، ويمثلها فى اجتماعات المنظمات والهيئات الدولية الاخرى كحضور جلســات الجمعية العامة السنوية للامم المتحدة •

ويعاون الامين العام فى الاضطلاع بهذه المهام جهاز ادارى ضخم ومعقد بمقر الجامعة بالقاهرة • وقد انشأت الجامعة مكاتب للاعلام العربى فى الخارج بلغ عددها حتى الان احد عشر مكتبا رئيسيا ، حيث يوجد مكتبان لهــا فى كل من أمريكا الشمالية فى نيويورك وكندا ، وامريكا اللاتينية فى بونس ايرس وريو ديجانيرو ، وآسيا فى نيودلهى وطوكيو ، وخمسة مكاتب فى أوروبا فى لندن وباريس وجنيف وروما وبون • وهناك تفكير فى انشاء مكاتب أخرى فى المناطق الجغرافية الهامة المجردة من الاعلام العربى فى الوقت الحاضر كأوروبا الشرقية والدول الاسكندنافية وأمريكا الوســطى وقارة أفريقيا حيث النفوذ الاسرائيلى الصهيونى آخذ فى الازدياد • ويوجد على قمة هذا الجهاز الادارى لمعاونة الامين العام الذى هو بدرجة سفير ، امناء مساعدون لم يحدد عددهم بدرجة وزراء مفوضين ، يليهم عدد آخذ فى الازدياد من الموظفين بمختلف الدرجات ، والخبــــراء ومن بينهــم بعض كبــار العسكريين • ويراعى فى اختيارهم جميعا عــدالة التوزيع بين رعايا الدول المشتركة فى الجامعة قدر الامكان •

وقد يغرى هذا المنصب الكبير صاحبه فيدفعه الى بعض التصرفات ، أو الادلاء ببعض التصريحات التى قد لا ترضى جميع حكومات الدول الاعضاء لسبب أو لاخر ، كما قد يتهم الامين العام بالمحاباة للدولة التى

ينتمي اليها بجنسيته • وقد كان الامين العام السابق عبد الرحمن عزام هدفا لمثل هذه الانتقادات • فشنت عليه حكومة العراق بوجه خاص في عهد رئاسة نوري السعيد ، هجوما عنيفا على أثر مباحثات أجراها الامين العام في دمشق مع حسني الزعيم ، قائد الانقلاب العسكري السوري الاول الذي وقع في مارس ١٩٤٩ ، لثني هذا الاخير كما قيل عن الاتحاد مع العراق • واشترك في الهجوم على الامين العام بعض اعضاء مجلس النواب العراقي ووزير الخارجية العراقية السيد فاضل الجمالي ، حيث تعرض في خطاب له بالمجلس المذكور في ٣ مايو ١٩٤٩ ، الى شخصية الامين العام للجامعة العربية ومسئولياته ، جاء فيه « ان أمين الجامعة يعمل كرئيس دولة مستقل فوق وزراء خارجية الدول العربية فهو يصرح ويفاوض في الشئون السياسية ، ويسافر ويتصرف كمسئول اعلى وهو غير مسئول ، وفق السياسة التي يرتأيها • وهو لايهمه رضيت عن هذه السياسة كل حكومات الدول العربية التي هو موظف لديها أم لم ترض » • وأسند وزير الخارجية العراقية الى تصرفات الامين العام هذه ، خلق الخلافات بين دول الجامعة نفسها الامر الذي جعل من منظمة الجامعة ، على حد قوله ، مشكلة في العلاقات العربية ، في حين أن المفروض كما هو الحال في المنظمات المماثلة ، ان الامانة العامة ليست الا سكرتارية عامة وظيفتها حفظ السجلات وتبليغ القرارات الى الدول الاعضاء ، حول أعمال كل لجنة من اللجان المنصوص عليها في الميثاق •

وشفعت حكومة العراق هذا النقد الشديد للامانة العامة بتقديم مذكرة الى مجلس الجامعة في أكتوبر ١٩٤٩ اقترحت فيها تعديل النظام الداخلي لمجلس الجامعة ، للحد من اختصاصات الامين العام وذلك بتأليف لجنة متابعة تتولى الاشراف على تنفيذ قرارات مجلس الجامعة حتى لايترك ذلك للامين العام وحده • ولكن مجلس الجامعة لم يوافق على هذا التعديل ، وفضل أن ينيط ذلك الاشراف بالرئيس الدوري لمجلس الجامعة • كما أقر بعض تعديلات أخرى ثانوية لجعل صلاحيات الامين العام أكثر مسايرة لطبيعة منصبه ، كالحد من تدخله في مناقشات مجلس الجامعة ، فلا يحق له التكلم الا اذا أعطاه رئيس الدورة الكلمة ، وكحذف النص الوارد في اللائحة الداخلية لمجلس الجامعة والذي كان يتيح للامين العام التقدم للمجلس بمقترحات في أمور غير مدرجة في

جدول الاعمال ، حيث رؤىء أن نصا كهذا لا نظير له فى نظام الامانة العامة للامم المتحدة أو غيرها من المنظمات الدولية .

٧ — ميزانية الجامعــة : ان جهازا ضخما كجهاز الجامعة يتطلب نفقات مناسبة ، فضلا عن ضرورة المال للصرف منه على نشاطات الجامعة المختلفة ومكاتبها كمكاتب مقاطعة اسرائيل واجهزة اعلامها المختلفة . فلا عجب اذا كانت ميزانية الجامعة العربية آخذة هى الاخرى فى التضخم . فقد بلغت ميزانية جهاز الاعلام فى كل من السنتين الماليتين ٦٧ —٦٨ و ٦٨—٦٩ . حوالى مليونى دولار امريكى ، يخص مكاتب الاعلام منها ١٫٣ مليون دولار . ويخفف من هذا العبء المــالى على الدول الاعضــاء أن عددها قد تضاعف عما كان عليه فى بدء انشــاء الجامعة . وتنص المادة ١٣ من ميثاق الجامعة على أن يعد الامين العام مشروع ميزانيتها ويعرضه على مجلس الجامعة للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية . ويحدد المجلس نصيب كل دولة من دول الجامعة فى النفقات ، ويجوز له اعادة النظر فى هذا التحديد عند الاقتضــاء . وامتناع بعض الدول الاعضاء عن تسديد نصيبها فى نفقات الجامعة أو تأخير هذا التسديد ، ظاهرة لازمت انشــاء الجامعة منــذ البداية . ويبدو أنها ظاهرة عامة تشكو منها منظمات دولية أخرى بما فى ذلك الامم المتحدة ذاتها . وقد اتخذ بعض الدول الاعضاء فى الجامعة العربية من عدم تسديد نصيبها فى النفقات أو تأخيره ، وسيلة للضغط على الجامعة أو لاظهار عدم رضائها عنها .

٨ — الامتيازات والحصانات المتعلقة بمبانى الجامعة وأعضاء مجلسها ولجانها وموظفيها :

يقتضى قيام الجامعة بمهامها كما ينبغى ، استقلالها وعدم تدخل أية دولة بمفردها فى شئونها ولو كانت هى دولة المقر ، وكذا تأمين حرمة المبانى التى تشغلها الجامعة وهيئاتها سواء فى اقليم دولة المقر أو فى غيرها من الدول الاعضــاء ، والاقــرار ببعض المزايا والحصــانات الدبلوماسية الضرورية لموظفى الجامعة اثناء قيامهم بعملهم الرسمى ، ولاعضاء مجلس الجامعة اثناء حضورهم جلساته ، ولاعضاء لجانها لتمكينهم من اداء واجبات العضوية فيها . وقد تكفلت بتقرير كل ذلك المادة ١٤ من ميثاق الجامعة ، وبينته تفصيلا اتفاقية مزايا وحصانات

جامعة الدول العربية وملحق هذه الاتفاقيـــة ، اللذين أعدتهما الامانة العامة للجامعة وأقرتهما حكومات الدول الاعضاء استلهاما من الاتفاقيات المماثلة الخاصة بالمنظمات والوكالات الدولية الاخرى •

٩ ــ **الانسحاب من الجامعة والفصل من عضويتها** ، ليست العضوية فى الجامعة العربية ابدية ، فلكل دولة عضو حق الانسحاب منها ، بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بعزمها هذا قبل تنفيذها بسنة على الاقل (مادة ١٨ من الميثاق) • ولا يستثنى من ذلك الا حالة واحدة اذا كان الانسحاب نتيجة لعدم قبول الدولة العضو لتعديل ادخل على ميثاق الجامعة ، اذ يجوز لها عندئذ ان تنسحب من العضوية عند تنفيذ هذا التعديل دون التقيد بأية مدة أخرى (مادة ١٩ من الميثاق) • ولم يحدث حتى الان أن أنسحبت احدى دول الجامعة من عضويتها رغم كثرة الخلافات بين الدول الاعضاء وتأزم العلاقات بين بعضها احيانا لدرجة كبيرة • وان كانت مصر قد هددت بالانسحاب من الجامعة فى الدورة غير العادية التى عقدها مجلس الجامعة فى اغسطس عام ١٩٦٢ ببلدة شتورة بلبنان لنظرشكوى سوريا ضدها لما وصف بأنه تدخل من الجانب المصرى فى شئون سوريا الداخلية •

ولكن حدث أكثر من مرة أن قاطعت بعض الدول الاعضاء جلسات مجلس الجامعـــة وهيئاتها لسبب أو لآخر • فقاطع الاردن المجلس فى يونيو عام ١٩٥٠ ، وقاطعت تونس أعماله فى أكتوبر ١٩٥٨ ،وقاطع العراق والاردن وتونس جميعا اعمال المجلس فى يوليو ١٩٥٩ ، ولم تحضر تونس ولا العراق جلسات ديسمبر ٥٩ وفبراير ١٩٦٠ كما تغيبت تونس عن جلسات دورة المجلس لشهر سبتمبر ١٩٦٠ بسبب خلافها مع مصر • وقاطع العراق اعمال المجلس فى يوليو ١٩٦١ وأكتوبر ١٩٦١ وفبراير ١٩٦١ احتجاجا على قبول الكويت فى الجامعة • وقاطعت مصر أعمـــال المجلس فى سبتمبر ١٩٦٢ بسبب خـــلافها مع سوريا بعـــد الانفصال •

كما ينص الميثاق فى مادته ١٨ على امكان اعتبار أية دولة عضـــو مفصولة عن الجامعة العربية بقرار يصدر من مجلس الجامعة بأجماع آراء الدول الاعضـــاء عدا صوت الدولة المذكورة ، وذلك اذا اعتبر المجلس انها لم تقم بواجباتها طبقا للميثاق • ولم يستخدم هذا النص

حتى الآن وان كان قد اثير بشدة عام ١٩٥٠ عندما ضم الامير عبد الله عاهل الاردن الضفة الغربية الى امارته • فاقترح وفد مصر فى الدورة الاستثنائية لمجلس الجامعة التى انعقدت بالقاهرة فى مايو سنة ١٩٥٠ لبحث هذا الموضوع ، فصل الاردن من الجامعة العربية بأعتبار انه خالف الميثاق الذى كفل — فى ملحقه — لفلسطين كيانا خاصا مستقلا • واقرت بعض دول الجامعة الاقتراح المصرى وهى السعوديةو سوريا ولبنان ، بينما عارضته بوجه خاص الحكومة الملكية العراقية معترضة على صحة مثل هذا الفصل • ولم يعد له محل بعد ان توصل مجلس الجامعة الى حل وسط يعتبر أن ضم الاردن للضفة الغربية ان هو الا اجراء مؤقت اقتضته الظروف دون أن يكون فيه مساس بالـكيان الفلسطينى مستقبلا ، وعلى أن تظل الضفة الغربية أمانة فى يد المملكة الاردنية الهاشمية لحين التوصل الى حل نهائى لقضية فلسطين • ولم يوافق الاردن على هذا القرار وقاطع دورة المجلس فى يونيو ١٩٥٠ اظهارا لاستيائه منه • كما اثير فى مجلس الجامعة فى فبراير ١٩٦٠ بناء على اقتراح بعض الدول الاعضاء موضوع فصل كل من تونس والعراق لمقاطعتهما المستمرة لجسات المجلس ، ولكن لم يتخذ المجلس قرارا بهذا الشأن •

١٠ — **تعديل ميثاق الجامعة العربية** : كما أن العضوية فى الجامعة ليست ابدية كذلك نصوص ميثاق الجامعة ليست بمنأى عن التعديل • ولم يتضمن الميثاق كبعض الدساتير الداخلية ، نصا يحرم تعديله قبل انقضاء مدة اختبار معينة • ولذلك ابدت بعض الدول الاعضاء رغبة فى تعديله أو تعديل بعض نصوصه منذ السنوات الاولى للجامعة ، وسوف نتناول فيما بعد الحديث عن بعض هذه المحاولات • وتكفى الاشارة هنا الى نص المادة ١٩ من ميثاق الجامعة الذى يقرر انه يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق على الا يبت فى التعديل الا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه طلب التعديل ، وذلك لكى يتسع الوقت لدراسة التعديل المقترح من كافة وجوهه ، فلا يجىء قبوله مبتسرا أو عفويا • واذا كانت المادة المذكورة قد اشارت الى حالات معينة اعتبرتها مبررة بوجه خاص لطلب التعديل « لجعل الروابط بين دول الجامعة امتن واوثق او لانشاء محكمة عدل عربية أو لتنظيم صلات الجامعة بالهيئات والمنظمـــات الدولية الاخـــرى المعنية بكفالة الامن

والسلام » ، فان تلك الحالات انما جاءت على سبيل التمثيل والتفصيل لا الحصر • وكان طبيعياو قد نصت المادة المذكورة على نفاذ تعديل الميثاق بموافقة ثلثى أعضاء دول الجامعة — وليس بموافقتها جميعا — أن يترك للدولة التى لاتقبل التعديل حرية الانسحاب من عضوية الجامعة عند تنفيذه ، دون أى قيد آخر من حيث المدة كما سبقت الاشارة اليه •

١١ — اجراءات التصديق على الميثاق : نصت على هذه الاجراءات المادة الاخيرة من الميثاق وهى المادة ٢٠ حيث قالت « يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الاساسية المرعية فى كل من الدول المتعاقدة وتودع وثائق التصديق لدى الامانة العامة » وقد توالت التصديقات على ميثاق الجامعة تباعا بعد توقيعه فى ١١ مارس سنة ١٩٤٥ وأصبح نافذ المفعول بعد انقضاء ١٥ يوما من استلام الامانة العامة وثيقة تصديق أربع دول من الدول الموقعة • كما يجرى التصديق عليه من جانب كل دولة تنضم الى الجامعة طبقا لنظامها الاساسى واوضاعها الدستورية ، ويصبح نافذ المفعول بالنسبة اليها من تاريخ ايداع وثيقة تصديقها لدى الامانة العامة ، بعد قبول مجلس الجامعة لعضويتها •

(ج) الاحكام الموضوعية الواردة فى الميثاق :

يمكن حصر احكام الميثاق الموضوعية فيما يلى :

١ — احترام كل دولة لنظام الحكم القائم فى دول الجامعة الاخرى • (مادة ٨) •

٢ — « منع » الاتجاه الى القوة لفض المنازعات بين دول الجامعة « ومحاولة » حلها بالطرق السلمية (مادة ٥) •

٣ — ضرورة تنسيق دول الجامعة لخططها السياسية وعدم انتهاج سياسة خارجية تضر بالجامعة أو باعضائها (مادة ٢ و ١٧ وبروتوكول الاسكندرية الموقع فى ٧ أكتوبر ١٩٤٤) •

٤ — التعاون لدفع الاعتداء عن أية دولة من دول الجامعة (مادة ٦)

٥ — التعاون فى الشئون الاقتصاديةو الاجتماعية والثقافية وغيرها (مادة ٢ و ٤) •

ويلاحظ أن هذه الاحكام الموضوعية ان هى الا التزامات تقتضيها طبيعة الجــامعة كمنظمة اقليمية ، وتلتزم بهــا كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة •

وفيما يلى شرح موجز لهذه الالتزامات :

١ ــ الاحترام المتبادل لنظم الحكم : نصت على ذلك المادة الثامنة من الميثاق عندما قررت أن تحترم كل دولة من الدول الشريكة فى الجامعة نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الاخرى وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول ، وتتعهد بألا تقوم بعمل يرمى الى تغيير ذلك النظام فيها • وهذا الاحترام والتعهد اللذان حرصت المادة المذكورة على ذكرهما هما اضعف الايمان ، اى اقل ما يمكن أن تلتزم به الدول الاعضاء فى منظمة اقليمية واحدة اذا ما اريد لهذه المنظمة البقاء والنوفر على تحقيق مقاصدها • ولكن من يستطيع القول مع ذلك بأن هذا الالتزام قد روعى من جانب دول الجامعة وقد حفلت حياة الجامعة حتى الان بأمثلة عديدة على ما اعتبر تدخلا من جانب بعضها فى الشئون الداخلية للبعض الاخر • وقد أثيرت بعض هذه الحالات داخل مجلس الجامعة العربية أو الاسرة العربيــة ، بينما انتقل بعضــها الاخر الى أروقة الامم المتحــدة •

هــذا وقد أصبح من الامور العادية فى العــالم العربى أن تقوم وسائل الاعلام ببعض الدول العربية بالتهجم المستمر على أنظمة الحكم القائمة فى بعضها الاخر بقصد تجريحها والتحريض على قلبها بالقوة • وبلغت هذه الحالة المؤسفة حدا استدعى بحثها فى مؤتمر القمة العربى الثالث المنعقد فى الدار البيضاء فى سبتمبر عام ١٩٦٥ ، والى اقرار ما سمى بميثاق التضامن العربى • ولكن ما لبثت بعض الحكومات العربية أن ضربت به عرض الحائط ، فعــادت أجهزة اعلامها الى ســيرتها الاولى • وأن المستمع الى الاذاعات العربية حتى أواخر مايو ١٩٦٧ ، سواء أكان مصدرها دمشق أم القاهرة أم عمان أم بغداد فى بعض الاحيان أم الرياض ، لطالما سأل نفسه أهذه حقا أمة عربية واحدة تجمعها وحدة الدين واللغة والمصير ، أم هى امم شتى كتب عليها التنابذ والتطاحن الى ما لا نهاية •

٢ — منع الالتجاء الى القوة ومحاولة حل المنازعات سلميا : لقد ربط الميثاق فى مادته الخامسة بين تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات والخلافات بين الدول الاعضاء ، وبين محاولة حل هذه المنازعات والخلافات بالطرق السلمية • وقد استعملنا قصدا لفظة « محاولة » لان المادة المذكورة ، وان جاءت ملزمة فى أحد شقيها الخاص بتحريم الالتجاء الى القوة ، فهى بعيدة عن الالزام فى شقها الاخر الخاص بحل المنازعات بالطرق السلمية • ذلك أنه لا يمكن فرض الالتجاء الى الطرق السلمية لحل المنازعات بين الدول الاعضاء فى الجامعة الا اذا وفرت لها هذه الوسائل وهى ، فى حالة فشل المفاوضات الدبلوماسية بين اطراف النزاع ، الوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية • واحكام ميثاق الجامعة بهذا الشأن قاصرة • فحتى الان لم تنشأ محكمة عدل عربية رغم الدراسات التمهيدية التى بدأت منذ عام ١٩٥١ ، بسبب انقسام الرأى فى مجلس الجامعة حول مدى صلاحيات هذه المحكمة وهل يكون اختصاصها اجباريا أم اختياريا • وربما كان مما يعوق من سرعة انشائها ان المادة ١٩ من ميثاق الجامعة ربطت بين انشاء هذه المحكمة وبين تعديل الميثاق ذاته • كما لم تنشأ فى نطاق الجامعة هيئة أو هيئات خاصة للوساطة أو التوفيق أو التحكيم على غرار ما هو متبع فى بعض المنظمات الدولية الاخرى • وعهد الميثاق بهذه المهام جميعا الى مجلس الجامعة الذى هو بحكم تشكيله كهيئة سياسية مؤلفة من وفود اربعة عشر دولة لايصلح لتلك المهام • كما جعل الميثاق الاحتكام الى المجلس فى أى نزاع معلقا على موافقة الدولتين المتنازعتين أو الدول المتنازعة جميعا ، بحيث اذا أبت احداها عرض النزاع على المجلس امتنع عليه نظره • اللهم الا عن طريق الوساطة للتوفيق بينهما ان أمكن • وحتى توسط المجلس للتوفيق بين دولتين أو أكثر من بين دول الجامعة عند قيام نزاع بينها ، جعل مقيدا بأن يكون النزاع مما يخشى معه وقوع حرب بين هذه الدول • كما استبعد الميثاق من زمرة الخلافات القابلة للتحكيم أى خلاف ترى احدى الدولتين المتنازعتين أو احدى الدول المتنازعة انه متعلق « باستقلالها أو سيادتها أو سلامة أراضيها » •

بمثل هذه النصوص الهزيلة عالج ميثاق جامعة الدول العربية موضوعا هاما كحل الخلافات بالطرق السلمية • ولكن يعوض عن هذا النقص أن

جميع اعضاء الجامعة العربية اعضاء فى الوقت ذاته فى الامم المتحدة وملزمون بهذه الصفة بأحكام ميثاقها التى لاتمنع الالتجاء الى القوة لحل الخلافات بين الدول الاعضاء فحسب ، بل تفرض عليهم التماس حلها بالطرق السلمية بما فى ذلك الالتجاء الى المنظمات والوكالات الاقليمية التى يشاركون فيها (الفصل السادس من ميثاق الامم المتحدة مادة ٣٣) • وهذا وحده يستدعى اعادة النظر فى نصوص ميثاق الجامعة العربية المتعلقة بفض المنازعات لجعلها أكثر مسايرة لاحكام الباب السادس من ميثاق الامم المتحدة الخاص بحل المنازعات سلميا ، ولاحكام معاهدة الدفاع المشترك أو الضمان الجماعى بين دول الجامعة العربية الموقعة فى عام ١٩٥٠ والتى جاءت مادتها الاولى مؤكدة هذه المرة عزم هذه الدول جميعا على فض منازعاتها بالطرق السلمية ، سواء فى علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو فى علاقاتها مع الدول الاجنبية •

٣ — التزام دول الجامعة بتنسيق سياستها وخططها الخارجية : ورد ذلك الالتزام فى المادة الثانية من ميثاق الجامعة بصورة عارضة فى سياق الحديث عن اغراض الجامعة عموما ، وليس بصيغة الالزام الواردة مثلا فى بروتوكول الاسكندرية الموقع فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤ حيث جاء فيه بصريح العبارة « انه لا يجوز فى أية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو اية دولة فيها » • ورغم قصور الميثاق فى هذا الشأن الا ان التزاما كهذا مفروض ضمنا نتيجة لكون الجامعة العربية منظمة اقليمية لايمكن أن يرجى منهــا الخير اذا اتبع كل عضو من اعضائها سياسة خارجية مستقلة من شأنها الاضرار بسائر الاعضاء أو بالمنظمة فى مجموعها • وبناء على هذا الفهم شنت مصر فى عام ١٩٥٥ بمناصرة دول عربية أخرى فى الجامعة حملة شديدة ضد سياسة رئيس الوزراء العراقى نورى السعيد لضمه العراق الى حلف بغداد ، على أساس أن الانضمام الى الحلف المذكور من شأنه الحاق الضرر بمصالح الجامعة ويتعارض مع سياستها العربية المستقلة • ولا شك أن تنسيق دول الجامعة العربية لخططها فى مجال السياسة الخارجية يستتبع عدم قيام أى منها بعقد معاهدات سرية مع دولة أو دول أخرى من دول الجامعة أو من خارجها • وان كان لا يوجد بالميثاق نص صريح يحرم مثل هذه المعاهدات السرية الا أن هذا الحظر مستفاد

من التزام الدول الاعضاء بموجب المادة ١٧ من ميثاق الجامعة بأن تودع لدى الامانة العامة للجامعة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ٠

٤ ــ التعاون بين دول الجامعة لدفع الاعتداء على اى منها : تناولت المادة السادسة من الميثاق هذا التعاون بقولها « اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فورا » والقصد من دعوة المجلس للانعقاد فورا هو لكى يتخذ الاجراءات الكفيلة بوقف هذا الاعتداء أو منع وقوعه ٠ وقد قيل أثناء مناقشة مشروع ميثاق الجامعة أن الاعتداء على احدى دولها لن يكون الا من جانب دولة غير عضو فيها ، ولكن الايام اثبتت ان ذلك القول كان مسرفا فى التفاؤل ، وان الاعتداء من دولة عضو فى الجامعة على دولة أخرى من اعضائها أو التهديد به ، أمر وارد ٠ ومع ذلك فمجلس الجامعة لاينعقد فى حالة وقوع الاعتداء على دولة عضو أو اذا خشى من وقوعه ، الا بناء على طلب الدولة المعتدى عليها ذاتها ٠ اللهم الا اذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومتها أو ممثلها فى مجلس الجامعة عاجزين عن الاتصال بالمجلس أو الامانة العامة ، فعندئذ فقط يجوز لاية دولة أخرى من دول الجامعة أن تطلب انعقاد المجلس ٠ ولقد وجهت بحق انتقادات شديدة لهذا التزمت الذى لا مبرر له فى ميثاق الجامعة ، والذى يخالف النصوص المماثلة الواردة فى الفصل السادس من ميثاق الامم المتحدة حيث لكل دولة عضو فى الامم المتحدة أن تنبه مجلس الامن أو الجمعية العامة الى أى نزاع أو موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا من شأنه أن يعرض للخطر حفظ الامن والسلام العالمى (الفصل السادس من ميثاق الامم المتحدة مادة ٣٤ و ٣٥) ٠

وحتى ولو فرض وانعقد مجلس الجامعة فى الوقت الملائم للنظر فى الاعتداء الذى تعرضت له دولة عضو أو يخشى عليها من وقوعه ، فان المجلس سوف يجد نفسه فى اغلب الاحيان عاجزا عن العمل ٠ ذلك أن نص المادة السادسة آنفة الذكر من ميثاق الجامعة يستوجب أن يصدر

قرار مجلس الجامعة بشأن التدابير اللازمة لدفع الاعتداء باجماع آراء الدول الممثلة فى المجلس ، باستثناء صوت الدولة المعتدية ان كانت عضوا فيه ، بحيث اذا تخلف هذا الاجماع تحللت الدول الاعضاء من اتخاذ أية تدابير رادعة أو وقائية ، وتركت الدولة المعتـــدى عليها أو المهددة بالعدوان وشأنها ، تدافع عن نفسها بوسائلها الخاصة • ولقد عالجت معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة الموقعة فى ١٧ يونيو ١٩٥٠ هذا النقص الصارخ فى ميثاق الجامعة ، عندما نصت فى مادتها الثانية على أن كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر من الدول الموقعة أو على قواتها ، يعتبر اعتداء عليها جميعا ، والزمتها بأن تبادر الى معونة الدولة المعتدى عليها وبأن تتخذ على الفور منفردة ومجتمعة جميع التدابير ، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما فى ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء ولاعادة الامن والسلام الى نصابها • كما جعل مجلس الدفاع المشترك قيما على تنفيذ هذا الالتزام • وقراراته ملزمة لجميع الدول الاطراف بأكثرية الثلثين دون اشتراط اجماع الاراء داخل المجلس المذكور •

ورغم هذه الضمانة الجديدة وتوكيدها مجددا فى مؤتمر القمة العربى الاول المنعقد بالقاهرة فى يناير ١٩٦٤ ، فقد ظلت دول الجامعة لاتشعر بالامن والطمأنينة مما ألجأها الى عقد معاهدات ثنائية أو ثلاثية فيما بينها ، حتى بعد التوقيع على معاهدة الضمان الجماعى آنفة الذكر ، لتأمين سلامتها وسلامة اراضيها • واحدث هذه المعاهدات تاريخا معاهدة التحالف الموقعة بين مصر وسوريا فى ابريل ١٩٦٧ فى اعقاب الاشتباك الجوى السورى الاسرائيلى فى السابع من ابريل ، والتى انضمت اليها المملكة الاردنية الهاشمية فى مايو ٦٧ قبيل حرب يونيو بأيام • وابرام مثل هذه المعاهدات الثنائية أو الثلاثية داخل الجامعة لا غبار عليه • فهو من جهة استعمال للحق الطبيعى للدول فرادى وجماعات ، فى الدفاع عن النفس كما اقرته المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة • ومن الجهة الاخرى فلا تعارض بين ابرامها وبين أحكام ميثاق الجامعة العربية حيث نص فى المادة ١٩ منه على أن « لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها فى تعاون اوثق وروابط اقوى مما نص عليه فى هذا الميثاق ، ان تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه

الاغراض » • وان كان مفهوم هذا النص لايقتصر على المعاهدات الدفاعية وحدها بل يجيز أيضا قيام « اتحادات » ثنائية أو ثلاثية داخل الجامعة بين الدول الاعضاء الراغبة فى ذلك ، كالاتحاد بين مصر وسوريا فى الفترة من فبراير ١٩٥٨ حتى سبتمبر ١٩٦١ ، والاتحاد الهاشمى بين المملكة العراقية والمملكة الاردنية فى عام ١٩٥٨ •

٥ ــ التعاون فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها :

التزمت دول الجـامعة بتحقيق التعـاون الوثيق بينها فى هـذه الشئون بموجب المادة الثانية من ميثاقها ، وشكلت من أجل ذلك كما سبق القول ست لجان فنية دائمة تعمل بالامانة العامة للجامعة تحت اشراف مجلس الجامعة • وسنشير فيما بعد الى بعض ما حققته الدول الاعضاء فى الجامعة فى هذه المجالات •

وحسبنا هـذا العرض السريع لميثاق الجامعة العربية بأحـكامه التنظيمة او الاجرائية ، واحكامه الموضوعية • ولـكن العبرة ليست بالنصوص بل بوضعها موضع التنفيذ • وهذا يجرنا الى الحديث عن الجامعة العربية وميثاقها فى دور الممارسة والعمل •

القسـم الثـالث

الجامعة العربية فى دور الممارسة والعمل

لتكوين فكرة تقريبية ومبسطة عن نشاط الجامعة العربية منذ انشائها يجمل بنا أن نستظهر هذا النشاط من نواحيه المختلفة والتى يمكن حصرها تيسيرا فى النواحى الثلاث التالية :

١ ــ نشاطها فى تأمين السلم والامن فى منطقتها الجغرافية وفى المجال السياسى بوجه عام •

٢ ــ نشاطها فى حل المنازعات والخلافات بين الدول الاعضاء بالطرق السلمية •

٣ ــ نشاطها فى مجال التعاون الفنى فى الشئون الاقتصــادية والاجتماعية والثقافية .

(أ) نشاط الجامعة فى تأمين السلم والامن فى المنطقة :

ان من بين ما تنهض به المنظمات الاقليمية بل ومن اهمها تأمين السلم والامن فى منطقتها الجغرافية ودفع العدوان عن أعضائها . وهو ما أشارت اليه المادة ٥٢ من ميثاق الامم المتحدة بالذات فى فصله الثامن المخصص للمنظمات الاقليمية ، عندما قالت « ليس فى هــذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الامور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدولى ما يكون العمــل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا ، ما دامت هذه التنظيمات والوكالات الاقليمية ونشاطها متلائما مع مقاصد الامم المتحدة ومبادئها » ويمكن الحكم على نشاط جامعة الدول العربية فى هذا المجال ومدى فعاليته من خلال استعراض بعض الحالات التى واجهتها .

١ ــ الاعتداء الفرنسى على ســوريا ولبنان عام ١٩٤٥ ــكان فى مقدمة الامور التى فرضت نفسها على مجلس جامعة الدول العربية فى أول اجتماع عقده فى يونيو ١٩٤٥ بالقاهرة ، بحث العدوان على سوريا ولبنان من جانب قوات الاحتلال الفرنسى ، وتلكؤ السلطات الفرنسية فى تنفيذ تعهداتها بالجلاء عن البلاد . وكان هذا أول امتحان عســير للجامعة العربية فى بداية عهدها . ومع ذلك طالبت بعض الدول الاعضاء فى مجلس الجامعة بارسال قوات عربية رمزية الى ســوريا ولبنــان لمساندتهما اشعارا بأنهما لا يقفان وحدهما فى مواجهة ذلك العدوان . واتخذ مجلس الجامعة قرارا بهذا المعنى فى ٦ يونيو عام ١٩٤٥ جاء فيه « قرر المجلس أن يتخذ التدابير اللازمة وفقا للمادة السادسة من ميثاق الجامعة لدفع الاعتداء الفرنسى » كما طالبت بضرورة انسحاب القوات الفرنسية كليا من الاراضى السورية واللبنانية انسحابا ناجزا كاملا . ولــكن الجامعة وهى بعد فى مســتهل حيــاتها كانت أضعف من أن ترد على العدوان الواقع على عضو من أعضائها باستخدام القوة المسلحة ضد المعتدى حتى ولو لم يكن دولة من الدول الكبرى . وذلك بعكس حالها بعد ستة عشر عاما عندما اتخذ مجلس الجامعة فى

٢٠ يوليو (تموز) ١٩٦١ قراره التاريخى بالترحيب بدولة الكويت عضوا فى الجـامعة وتقديم المسـاعدة الفعالة لها ، لصيانة امنها واستقلالها ضد التهديدات العدوانية التى كان يطلقها اللواء عبد الكريم قاسم من بغداد ، مصحوبة بتحركات عسكرية على الحدود المشتركة العراقية الكويتية • فشكلت جامعة الدول العربية لأول مرة فى تاريخها قوات أمن عربيـة مؤلفة من وحدات سـعودية وأردنيـة ومصرية وسودانية ، أرسلت الى الكويت ابتداء من ١٨ أكتوبر سنة ١٩٦١ لتحل محل القوات البريطانية التى كانت قد وصلتها من قبل بناء على طلب حكومة الكويت بموجب المعاهدة الكويتية البريطانية الموقعة فى يونيو ١٩٦١ لمعاونتها على صد أى هجوم عليها من جانب نظام الحكم القائم فى العراق • ورابطت قوات الامن العربية على الحدود العراقية الكويتية حتى ٢٠ فبراير ١٩٦٣ حيث تم سحبها بعد زوال الخطر بقيام ثورة ٨ فبراير ١٩٦٣ فى بغداد التى أطاحت بحكم عبد الكريم قاسم •

٢ ــ مشكلة فلسطين والاعتداءات الاسرائيلية على الدول العربية :

واجهت الجامعة العربية منذ انشائها فى مارس عام ١٩٤٥ أكبر تهديد لوجودها ولكيان الدول الاعضاء فيها فى صورة التغلغل الصهيونى فى فلسطين • وبدأت نذر هذا الخطر ترتسم على افق المنطقة منذ وضع وعد بلفور موضع التنفيذ فى ظل الانتداب البريطانى لانشاء وطن قومى لليهود فى فلسطين ، ومنذ أخذت الهجرة اليهودية تتدفق على فلسطين من شتى انحاء العالم لاسيما من المانيا الهتلرية هربا من الاضطهاد النازى لليهود سواء فى المانيا ذاتها أو البلاد التى ضمتها أو احتلتها قواتها قبل وفى خلال سنوات الحرب العالمية الثانية • وكانت المشكلة الفلسطينية قد استفحلت وتعقدت ووقعت عدة اشتباكات دموية بين العرب واليهود فى فلسطين كان أخطرها فى عام ١٩٣٦ ، قبل أن تظهر الجامعة العربية فى الوجود • وقد لخص ذلك السيد موسى العلمى الذى اختارته جميع الهيئات العربية فى فلسطين للاشتراك فى أعمال اللجنة التحضيرية لـما سمى بالمؤتمر العربى العام ، والتى اجتمعت بالاسكندرية من ٢٥ سبتمبر الى ٧ أكتوبر عام ١٩٤٤ لاعداد المشروع التمهيدى لميثاق جامعة الدول العربية • وذلك عندما قرر السيد العلمى بالجلسة السابعة لتلك اللجنة المنعقدة بتاريخ ٥ أكتوبر ١٩٤٤ مخاطبا اعضائها « انى اريد الان أن أسرد لكم شيئا مما انتابنا من جراء وعد

بلفور (١) كان عدد اليهود فى البلاد قبل وعد بلفور ٥٠ ألف وأصبحوا الان بواسطة الهجرة الواسعة ٧٥٠ ألف • (٢) لم يكن بيدهم من الاراضى سوى الشىء القليل فأصبحوا الآن يملكون من الدونمات أجود الاراضى وأخصبها من مجموع ستة ملايين ونصف مليون دونهم • (٣) وكنتيجة طبيعية لاستعمارهم هذا اندثرت وزالت من الوجود أكثر من مائة قرية عربية وأصبح أهلها بلا عمل دائم ولا مأوى • (٤) كنا أصحاب الشأن وكان لنا الحكم قبل وعد بلفور فأصبحنا الان غرباء فى بلدنا »• كان هذا فى أكتوبر ١٩٤٤ أى قبل انشاء الجامعة العربية • ولم يحل قيامها ولا حالت جهودها وجهود أعضائها داخل الامم المتحدة وخارجها دون صدور قرار تقسيم فلسطين الى دولتين عربية ويهودية تجمع بينهما وحدة اقتصادية ، الذى تبنته الجمعية العامة للامم المتحدة فى ٢٩ نوفمبر ١٩٤٧ بأكثرية ٣٣ صوتا مقابل ١٣ صوتا وامتناع ١٠ دول عن التصويت وتغيب مندوب دولة واحدة عند التصويت على القرار المذكور ، أو دون اعلان قيام دولة اسرائيلية صهيونية فى أرض فلسطين فى ١٥ مايو (آيار) عام ١٩٤٨ واعتراف كل من الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى بهذه الدولة الجديدة على الفور • وهكذا وجدت الجامعة العربية نفسها منذ مولدها غارقة فى خضم هذه القضية تكافح تيارات وقوى لا قبل لها بها ، لانها لاتمثل اليهود الوافدين على فلسطين فحسب من جميع بقاع العالم بل تمثل ايضا الصهيونية العالمية وقوى اخرى مؤازرة لها ، تعمل جميعا على تثبيت اقدام الصهيونية فى فلسطين على حساب شعب فلسطين العربى الذى قضى عليه بالتشريد ، وعلى حساب الدول العربية فى المنطقة لا سيما تلك المجاورة لفلسطين والتى بات امنها مهددا فى كل لحظة بالوجود الاسرائيلى ومطامع حكام اسرائيل التوسعية ، بما لم يشهد العالم العربى والاسلامى مثله منذ الحروب الصليبية التى اقامت دويلات أجنبية معادية فى وسـط الوطن العـربى فى فلسطين وعلى سواحل الشام فى القرن الثانى عشر الميلادى •

ولقد تدخلت جامعة الدو لالعربية عسكريا فى فلسطين فى عام ١٩٤٨ اثر انسحاب القوات البريطانية منها واعلان قيام اسرائيل ، وكانت الهزيمة العسكرية التى اختتمت بتوقيع اتفاقات الهدنة بجزيرة رودس

فى فبراير ومارس من عام ١٩٤٩ بين اسرائيل وكل من الدول العربية المجاورة ، مصر وسوريا ولبنان والاردن • وتلا ذلك عام ١٩٥٦ العدوان الثلاثى الغادر على مصر ، ثم نكسة حرب يونيو ١٩٦٧ • وهكذا شاءت هذه الظروف التعسة أن تمنى جامعة الدول العربية بالفشل فى تحقيق أهم هدف من أهدافها كمنظمة اقليمية ، وهو صيانة السلم والامن فى منطقتها • واذا استطاع الانسان العربى أن يلتمس للجامعة العربية ودولها بعض العذر عن الفشل الذى منيت به عام ١٩٤٨ ، حيث كانت الجامعة لا تزال فتية لم يكتمل لها بعد ولا للدول المشتركة فيها ما ينبغى من وسائل الدفاع الفردى والجماعى عن النفس ، فان الهزيمة فى حرب يونيو ١٩٦٧ أمر لا يمكن أن يلتمس له نفس العــذر ، بعد ان كانت الجامعة العربية قد شبت عن الطوق وتضاعف عدد أعضائها ، وأصبح لعدد كاف منها جيوش نظامية مجهزة بأحدث الاسلحة والعتاد استعدادا ليوم المعركة الفاصلة مع اسرائيل ، وبعد أن صار للجامعة ودولها مجلس دفاع مشترك ولجنة عســكرية دائمة وهيئة أركان مشتركة بموجب معاهدة الضمان الجماعى الموقعة فى عام ١٩٥٠ ، ثم قيادة عربية موحدة بناء على قرارات مؤتمر القمة العربى الاول المنعقد بالقاهرة فى يناير ١٩٦٤ •

وقد يقال ان مشكلة فلسطين لم تعد مشكلة اقليمية فحسب ، بل أصبحت مشكلة عالمية تنوء بحملها حتى المنظمات العالمية كالامم المتحدة ذاتها • وقد يقال أيضا أن العيب فى فشل الجامعة ازاء قضية فلسطين لا يعود الى الجامعة كمنظمة اقليمية ، بل الى الدول الاعضاء فيها التى أساءت تقدير قوتها وقوة العدو الاسرائيلى ، وتسببت بسبب خلافاتها المستمرة وانعدام الثقة فيما بينها ، فى اضعاف الجبهة العربية لاسيما على طول الحدود الاردنية مع فلسطين • ولقد سمع العالم العربى شيئا من ذلك بعد وقوع الاعتداء الاسرائيلى على قرية السموع الاردنية فى نوفمبر عام ١٩٦٦ • ولكن ما من شك فى أن تلك النكسات المتتالية التى منيت بها الجامعة العربية فى كفاحها الطويل من أجل فلسطين ، ومن أجل أمن وسلامة دولها تجاه عدو شرس ، اغتصب ذلك الجزء العزيز من الوطن العربى الكبير ، لابد وأن يكون له أثره الحتمى على سمعة الجامعة

العربية ككل ، وفى الحكم على مدى كفايتها وفعاليتها كمنظمة اقليمية تضطلع بحفظ الامن والسلم فى منطقتها .

٣ — جهود الجامعة بصدد القضايا العربية الاخرى :

رغم أن القضية الفلسطينية قد شغلت الجامعة العربية منذ اللحظة الاولى واستأثرت بالقسط الاكبر من جهودها ووقتها ، الا انها لم تحل لحسن الحظ دون اثبات الجامعة لوجودها ونفعها بصدد قضايا عربية أخرى عديدة . فطالبت كما رأينا بجلاء القوات الفرنسية عن سوريا ولبنان فى ١٩٤٥ ، وناصرت مصر فى كفاحها ضد بريطانيا لحملها على الجلاء عن منطقة قناة السويس الى أن تم ذلك بموجب المعاهدة الموقعة فى عام ١٩٥٤ بعد احتلال دام حوالى ٧٠ عاما . وتبنت قضية استقلال ليبيا واستردادها لسيادتها أمام الامم المتحدة . كما تبنت قضية استقلال كل من تونس والمغرب عن السيطرة الفرنسية وناصرتهما فى الاوساط الدولية لبلوغ هذه الغاية . وساعدت الجزائر على نيل استقلالها بل قبلت الجزائر حتى قبل نيل هذا الاستقلال كعضو مراقب فى مجلس الجامعة منذ عام ١٩٥٨ . واولت اهتماما خاصا بتحرير عدن والجنوب العربى وتابعت عنايتها بهذه القضية حتى أحرزت الدول العربية بمناصرة الكتلة الافريقية الاسيوية نجاحا باهرا فى الامم المتحدة عندما أصدرت هذه المنظمة قرارها فى ١١ ديسمبر سنة ١٩٦٣ بتأكيد حق شعب عدن وامارات الجنوب العربى فى التحرر من الحكم الاستعمارى البريطانى ، وها هو شعب عدن والجنوب يحتل الان مقعدا فى الامم المتحدة وفى مجلس الجامعة العربية باسم جمهورية جنوب اليمن الشعبية . وما زالت الجامعة العربية تواصل الجهود فى ســبيل نصرة قضية عمان وتحرير هذا القطر العربى من سيطرة الاستعمار .

٤ — قضية تحرير اندونيسيا وقضايا التحرر الاخرى :

لم يقتصر تشيع الجامعة لقضايا الحرية والتحرر ، على الاقطار العربية وحدها بل تبنت الجامعة وهى بعد فى مقتبل عمرها قضية تحرير اندونيسيا من الاستعمار الهولندى ، وأوصى مجلس الجامعة العربية فى اجتماعه فى اكتوبر ١٩٤٦ الدول العربية بالاعتراف بأندونيسيا كدولة مستقلة ذات سيادة ، فكانت الدول العربية أول دول العالم التى اعترفت بهذا الاســتقلال ، وذلك قبل اعلان قيــام جمهورية ولايات

اندونيسيا المتحدة فى ٢٦ ديسمبر ١٩٤٩ . ولا عجب فصلة اندونيسيا بالامة العربية ترجع الى القرن الرابع عشر أيام رحلات الرحالة العربى الشهير ابن بطوطة ، ناهيك عن الرابطة الدينية بين هذين الشعبين الاسلاميين . كما تعمل دول الجامعة بالتعاون مع دول الكتلة الاسيوية الافريقية داخل الامم المتحدة وخارجها وخاصة منذ مؤتمر باندونج لعام ١٩٥٥ ، على مكافحة الاستعمار وشجب التفرقة العنصرية ومناصرة قضايا التحرر لكافة الشعوب فى كل مكان .

(ب) نشاط الجامعة فى فض المنازعات بالطرق السلمية :

١ ــ اسباب عدم نجاح الجامعة فى هذا المجال :

لم تحقق الجامعة العربية ما كان معقودا عليها من آمال فى مجال فض المنازعات بين الدول الاعضاء بالطرق السلمية حيث حال افتقارها الى الاجهزة اللازمة لهذا الغرض ، دون قيامها بصلاحياتها فى هذا الشأن كما كان ينبغى أن يكون . فمحكمة العدل العربية كما نوهنا لم تنشأ حتى الان ، ومجلس الجامعة ليس هو الاداة الصالحة للتحكيم فى المنازعات ، كما ان الاحتكام اليه لا يتم الا بموافقة جميع اطراف النزاع هذا فضلا عن أن تراكم العمل أمامه فى دورتيه السنويتين وطريقة تشكيله ،لا يجعلان منه هيئة مناسبة أو مرغوبا فيها للوساطة أو التوفيق فى الخلافات . وانتقلت مساعى الوساطة والتوفيق فى كثير من الاحيان من المجلس الى الامانة العامة للجامعة ، يمارسها الامين العام فى السر أو العلن كلما رغبت الدول الاعضاء فى الالتجاء الى وساطته ، أو اظهرت استعدادها لقبول مساعيه عندما يتطوع هو بها . ولم يعد خافيا مثلا أن الامين العام الحالى للجامعة السيد عبد الخالق حسونة قام بدور الوساطة بين مصر وسوريا عقب انفصام الوحدة بينهما فى سبتمبر عام ١٩٦١ لتسوية بعض المشاكل المترتبة على الانفصال . أضف الى ذلك أن نص المادة الخامسة من ميثاق الجامعة قد اضعف من أهمية الدور الذى يمكن لمجلس الجامعة أن يؤديه فى فض المنازعات بين الدول الاعضاء ، اذ استبعد من المنازعات التى يمكن تحكيمه فيها الخلافات المتعلقة باستقلال الدول الاعضاء أو سيادتها أو سلامة أراضيها . وما من نزاع سياسى أو حتى قانونى ذى بال الا

ويمكن رده الى طائفة من هـذه الطوائف • لذلك لم يسجل مجلس الجامعة نجاحا يذكر فى فض المنازعات بالطرق السلمية •

٢ — بعض أمثلة عملية على عزوف الدول الاعضاء عن الالتجاء للجامعة لفض منازعاتها :

— فلم تفكر مثلا الحكومتان الســورية واللبنانية فى عام ١٩٤٩ فى تحكيم مجلس الجامعة لفض النزاع الذى نشب بينهما نتيجة لملاحقة رجال الدرك السورى احد المذنبين وقتلهم اياه داخل الاراضى اللبنانية ، واحتجاز السلطات اللبنانية لهم لاحالتهم الى القضاء واعتراض الحكومة السورية فى عهد حكم حسنى الزعيم على ذلك وتهديدها باتخاذ اجراءات انتقامية ضد لبنان • وآثرت هاتان الدولتان تحكيم مصر والسعودية فى فض هذا النزاع بدلا من عرضه على مجلس الجامعة العربية •

— ولم تقبل الحكومة الملكية الاردنية بدورها ، الاحتكام الى مجلس الجامعة فى عام ١٩٥٠ بخصوص الخلاف الذى نشب بينها وبين بعض حكومات الدول العربية الاخرى الاعضاء فى المجلس حول ضم الضفة الغربية الى شرقى الاردن • وقاطعت الحكومة الاردنية جلسات مجلس الجامعة احتجاجا على القرار الذى اتخذه فى هذا الصدد باعتبار الضفة المذكورة أمانة بيد الاردن •

— ولم يقبل لبنان فى عهد الرئيس كميل شمعون عام ١٩٥٨ عرض شكواه ، فيما وصفه بأنه تدخل من جانب الجمهورية العربية المتحدة المكونة وقتها من مصر وسوريا ، فى شئون لبنان الداخلية ، على مجلس الجامعة العربية • ورفض لبنان مشروع القرار الذى كان قد توصل اليه المجلس بهذا الصدد فى دورته الاستثنائية المنعقدة فى بنغازى فى ٣١ مايو (آيار) ١٩٥٨ • وآثرت الحكومة اللبنانية أن تتقدم بشكواها الى مجلس الامن • وازاء عجزه هو الاخر عن اتخاذ قرار فى الشكوى بسبب تعقد الامور فى يوليو وأغسطس عام ١٩٥٨ بعد اندلاع ثورة ١٤ يوليو (تموز) فى بغداد ووصـــول قوات بريطانية الى الاردن ، وامريكية الى لبنان ، طرح الموضـــوع على الجمعية العـــامة للامم المتحدة ، وانتهى الامر بناء على جهود مندوبى عدد من الدول العربية فى الجمعية المذكورة الى اصدارها قرارا بتذكير أطراف النزاع ، مصر وسوريا ولبنان ، بأحكام ميثاق الامم المتحدة وميثاق الجامعة العربية

ذاته لاسيما المادة الثامنة منه بعدم التدخل فى الشئون الداخلية لبعضها بعضا • وقد اعتبرت أوساط الجامعة العربية هـذا القرار بأنه نصر للجامعة واعتراف بوجودها كمنظمة اقليمية •

ــ ولم تتوصل جامعة الدول العربية كذلك الى فض النزاع حول الحدود بين الجزائر والمغرب فى أكتوبر عام ١٩٦٣ ، بسبب رفض المملكة المغربية وساطة اللجنة التى كان قد شكلها مجلس الجامعة العربية لهذا الغرض من رؤساء وفود لبنان وليبيا وتونس والجمهورية العربية المتحدة فضلا عن رئيس دورة المجلس والامين العام للجامعة ، بينما قبلت المملكة المغربية وساطة منظمة الدول الافريقية التى نجحت فى التوصل الى وقف القتال بين الطرفين فى نوفمبر ١٩٦٣ ، توطئة لحله وديا بمفاوضات مباشرة بين الطرفين الجزائر والمغرب •

ــ كذلك لم يتوصل مجلس جامعة الدول العربية الى حل النزاع بين الجمهورية العربية المتحدة وبين المملكة العربية السعودية ، حول قضية اليمن بعد قيـــام الثورة التى أطاحت بنظام الامامة وأعلنت الحكم الجمهورى فى ٢٧ من سبتمبر عام ١٩٦٢ ، وما أعقبها من مســـاعدة الجمهورية العـــــربية المتحـــدة عســــكريا للجمهوريين ومشـــايعة السعودية للملكيين من انصار الامام البدر • وقد نظر هذا النزاع أمام الامم المتحدة بعدا ن تدهور الوضع فى المنطقة فقرر مجلس الامن وضع مراقبين دوليين على الحدود المشتركة اليمنية السعودية ، غير انهم ما لبثوا أن سحبوا عندما تبين تعذر احكام الرقابة الفعلية على امتداد تلك الحدود الجبلية الوعرة • واستمر التوتر الشديد قائما بين الجمهورية العربية المتحدة والسعودية الى أن سوى هذا النزاع بينهما على هامش مؤتمر القمة الرابع المنعقد فى الخرطوم عام ١٩٦٧ ؛ على أساس امتناع كل من الجمهورية العربية المتحدة والمملكة السعودية عن مساعدة طرفى الـــنزاع •

ــ ولم تتوصل الجامعة العربية كذلك الى تسوية الخلافات السياسية التى مازالت قائمة بين السعودية من ناحية ، وكل من اليمن وجمهورية جنوب اليمن الشعبية من ناحية أخرى ، والتى ما زالت تعكر صفو الجو

فى جنوب شبه الجزيرة العربية ، وتؤخر من فرص التعاون بين دولها لخيرها جميعا وخير الامة العربية .

واذا كانت الحكومة اللبنانية قد قبلت فى عام ١٩٤٨ الاحتكام الى مجلس الجامعة العربية فى شأن الخلاف بينها وبين الحكومة السورية حول موضوع المعاهدة الاقتصادية التى عقدها لبنان مع فرنســا ، واحتجت سوريا على نصوصها ، فان هذه القضية لم تصل الى نهايتها فى مجلس الجامعة .

٣ — امتناع الدول الاجنبية عن الالتجاء الى الجامعة العربية لفض خلافاتها :

ومن باب أولى لاتفكر الدول الاجنبية عند قيام نزاع بين احداها وبين احدى دول الجامعة العربية فى تحكيم مجلس الجامعة أو طلب وساطته لفض مثل هذا النزاع ، بل لا تتردد فى عرضه على هيئــات التحكيم الاجنبية . واذا كانت فرنسا قد فكرت كما قيل فى عرض خلافها مع سوريا ولبنان عام ١٩٤٥ على مجلس الجامعة وهو مالم يثبت بالدليل القاطع ، فان بريطانيا مثلا من ناحيتها لم تفكر فى عرض النزاع بينها وبين المملكة العربية السعودية حول موضوع السيادة على واحات البريمى على مجلس الجامعة العربية بل احيل النزاع على هيئة تحكيم مستقلة لاعلاقة لها بجامعة الدول العربية ، مشكلة من خمسة اعضاء يمثل اثنان منهم الطرفين ، أما الثلاثة الاخرون فقد اختيروا من بين رعايا باكستان وكوبا وبلجيكا على أن يرأس العضو البلجيكى هذا التحكيم . وان كان الوضع فى البريمى قد جمد بعد ذلك لاسباب عدة ليس هنا مجال بحثها . وليس من المنتظر أن تحرز الجامعة العربية تقدما يذكر فى مجال تسوية الخلافات بالطرق السلمية ما بقيت نصوص ميثاق الجامعة العربية فى هذا الصدد على ما هى عليه الان . ويجب أن نقرر مع ذلك ان وجود جامعة للدول العربية قد ساعد فى معظم الاحيان على حصر المنازعات بين اعضائها فى أضيق الحدود ، والحيلولة دون تطورها الى ما هو أسوأ .

(ج) نشاط الجامعة العربية فى المجالات الاقتصادية والاجتمــاعية والثقافية :

١ — تباين الانظمة والتشريعات فى دول الجامعة وصعوبة التنسيق بينها : ربما كان أكبر نجاح نسبى حققته الجامعة حتى الان هو فى

مجال التعاون بين دولها فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما اليها • ولقد كانت رغبة الدول السبع المؤسسة للجامعة فى التعاون فيما بينها فى الميادين الاقتصادية والفنية من العوامل التى ادت الى انشاء جامعة الدول العربية فى عام ١٩٤٥ • وقد ورثت معظم هذه الدول انظمة اقتصادية ومالية وحكومية وادارية وتربوية متباينة بسبب خضوع بعضها حتى الماضى القريب للسيطرة البريطانية كمصر والعراق والاردن ، وبعضها الاخر للنفوذ الفرنسى كسوريا ولبنان • ولا يختلف الحال من هذه الناحية بالنسبة للدول العربية السبع التى انضمت بعد ذلك الى الجامعة • فتونس والجزائر والمغرب كانت الى عهد قريب ايضا تحت النفوذ الفرنسى ، وليبيا تحت السيطرة الايطالية ، والسودان تحت النفوذ البريطانى • اما الدول الباقية وهى السعودية والكويت وجمهورية جنوب اليمن الشعبية ، فكانت الى عهـد ليس ببعيد تؤثر العيش فى كنف أنظمة شـبه قبلية ، مستمدة من العادات والتقاليد المحلية أو من الشريعة الاسلامية • وما زال بعضها رغم النهضة الشاملة التى حققتها نتيجة لثروته النفطية ، مترددا فى أن يستبدل بالنظم والتشريعات القديمة ، نظما وتشريعات عصرية مغايرة •

لذلك لم يكن التنسيق بين دول الجامعة جميعا فى المجال الاقتصادى والاجتماعى والثقـافى بالامر الهين منذ البـداية • ويزيد من هذه الصعوبة فى الوقت الحاضر انقسام هذه الدول الى دول ثورية أو تقـدمية تتبع النهج الاشتراكى ، ودول محـافظة تؤمن بالانظمة الرأسمالية والحرية الاقتصادية •

٢ ــ جهود الجامعة العربية فى هذه المجالات رغم تباين الانظمة :

ومع ذلك فقد حققت جامعة الدول العربية منذ انشائها نتائج ملموسة فى التقريب بين هذه الدول جميعا فى كافة المجالات التى لا علاقة لها مباشرة بالسياسة أو الاسس الاقتصادية ، ويغلب عليها الطابع الفنى :

ــ ففى مجال التعاون الاقتصادى وافق مجلس الجامعة فى سبتمبر ١٩٥٣ على اتفاقية لتسهيل التبادل التجارى وتنظيم تجارة الترانزيت بين دول الجامعة أصبحت نافذة المفعول اعتبارا من ٢٥ يناير ١٩٥٥ ، وعلى اتفاقية أخرى بشأن تسديد مدفوعات المعاملات التجارية وانتقال رؤوس الاموال بين دول الجامعة أصبحت نافذة اعتبارا من ديسمبر ١٩٥٣ •

كما أعدت الجامعة مشروعا عربيا مشتركا لانشاء مؤسسة مالية عربية للانماء الاقتصادية فى عام ١٩٥٧ ، حل محله الان مشروع جديد لانشاء صندوق عربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى برأسمال قدره ١٠٠ مليون دينار كويتى بناء على اقتراح تقدمت به دولة الكويت فى مؤتمر القمة الرابع بالخرطوم فى اغسطس ١٩٦٧ واقره مجلس الاقتصاد العربى فى ١٨ مايو ١٩٦٨ • هذا بالاضافة الى اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية واتفاقية السوق العربية المشتركة اللتين اصبحتا نافذتين بين عدد من دول الجامعة فى حدود معينة ، بينما ما زالتا تصادفان اعتراضات شديدة من جانب حكومات أو المجالس النيابية فى دول عربية أخرى لاسيما بالنسبة لاتفاقية السوق العربية المشتركة ، بسبب التباين الكبير فى الانظمة الســـياسية والاقتصـــادية والمـــالية والجمركية فى دول الجامعة • ورغم ذلك فقد أخذ المجلس الاقتصادى المنبثق عن اتفاقية الوحدة الاقتصـــادية العربية والتى أصبحت نافذة المفعول منذ عام ١٩٦٥ ، يمارس صلاحياته فيما يتعلق بتنسيق السياسة الاقتصادية للدول التى صدقت على هذه الاتفاقية ، الى جانب المجلس الاقتصادى العربى المنصوص عليه فى معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة الموقعة فى ١٧ يونيو ١٩٥٠ •

ويحصل احيانا أن يجتمع المجلسان ، مجلس الوحدة الاقتصادية والمجلس الاقتصادى العربى فى نفس المكان والزمان تقريبا • فلم يكد المجلس الاقتصادى العربى ينهى اجتماعه بالقاهرة مثلا فى يناير ١٩٦٩ ، حتى التأم فيها مجلس الوحدة الاقتصادية العربية • والمشاهد ان وزراء المال والاقتصاد بدأوا يتخلفون عن حضور جلسات اول المجلسين بالنظر لهذه الازدواجية • ففى اجتماع يناير ٦٩ بالقاهرة لم يحضر منهم الا وزراء المال والاقتصاد لدول ثلاث هى الـــكويت والجمهورية العربية المتحدة وسوريا ، مما أثار امتعاض وزير المالية والنفط الكويتى السيد عبد الرحمن سالم العتيقى ، فوجه لوما شديدا الى حكومات الدول العربية على تجاهلها مسئولياتها تجاه المشروعات الحيوية المشتركة التى يدرسها المجلس المذكور (المجلس الاقتصادى العربى) مما أعجزه عن حسم المسائل الهامة المعروضة عليه ، وادى الى تراكمها على جدول اعماله لعدة سنوات دون أن يبت فى شىء منها •

ـ وفى مجال المواصلات بأنواعها ابرمت فى نطاق الجامعة جملة اتفاقات تولد عنها عدد من الاتحادات العربية والاقليمية ، كالاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، واتحاد البريد العـربى ، واتحاد النقل الجوى العربى ، واتحاد اذاعات الدول العربية الصوتية والمرئية • هذا الى جانب الاتحادات والمنظمات المتخصصة الاخـرى التابعة للجامعة • كما أعدت الجامعة مشروع اتفاقية لانشاء مؤسسة للخطوط الجوية العربية العالمية ، وافق عليها المجلس الاقتصـادى العـربى فى ١٧ ابريل ١٩٦١ ولـكنها لم تدخل حتى اليوم فى حيز التنفيذ •

ـ وفى مجال العمل والعمال تمت الموافقة على دستور منظمة العمل العربية ، وعلى الميثاق العربى للعمل المتمم له ، بعد ان اقرهما مجلس الجـامعة فى ٢١ مارس ١٩٦٥ بغية توحيـد التشريعات العمـالية والاجتماعية فى الدول الاعضاء ، وانشاء معاهد عليا لتنشئة جيل مثقف من العمال العرب •

ـ وفى المجال الثقافى والتربوى والعلمى وقعت دول الجامعة على ميثاق الوحدة الثقافية العربية فى عام ١٩٤٧ ، ثم دعمته بأقرار دستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم (ارسكو) الذى وافق عليه مجلس الجـامعة العربية فى مايو ١٩٦٤ • وهى تقابل على النطـاق الاقليمى المحلى منظمة اليونسكو فى المجال العالمى • كما وقعت دول الجامعة اتفاقية للتعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية للاغراض السلمية ، بعد أن أقرها مجلس الجامعة فى ٢١ مارس ١٩٦٥ ، ومن مظاهر التعاون فى المجال الثقافى أيضا معهد البحوث والدراسات العليا الذى انشأته الجامعة العربية ويعمل تحت اشرافها فى القاهرة •

وفى المجال القانونى والقضائى ابرمت فى نطاق الجامعة عدة اتفاقات للاعلانات والانابات القضائية بين دول الجامعة ، ولتنفيذ الاحكام الصادرة من محاكمها ، ولتسليم المجرمين ، وبشأن جنسية ابناء الدول العربية المقيمين فى بلاد غير التى ينتمون اليها بأصلهم • بالاضافة الى انشاء المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة ، ومكتب مكافحة المخدرات التابع للجامعة ، والمنظمة العربية للعلوم الادارية التى وافق مجلس الجامعة على الاتفاقية الخاصـة بها فى أول ابريل

١٩٦١ ودخلت فى دور التنفيذ فى يناير ١٩٦٩ ، للعمل على تقدم العلوم الادارية وتحسين الجهاز الادارى والعنــاية بالعلوم والشئون المالية المتعلقة بالادارة • وقد عقد المؤتمر الخامس للعلوم الادارية فى دولة الكويت فى يناير ١٩٦٩ •

— كما عملت الجامعة على تنسيق الســياسة البترولية والنشــاط البترولى للدول الاعضاء لما للنفط من أهمية بالغة لعدد متزايد منها • فأعدت حتى الان فى نطاق الجامعة وعرضت لتصديق الدول الاعضاء اتفاقات ثلاثة بشأن انشاء الشركة العربية لخطوط انابيب البترول ، والشركة العربية لناقلات البترول ، ولتنسيق السياسة البترولية بين البلاد العربية عموما • دون أن يحول ذلك دون قيام الدول العربية التى تعتمد على النفط كمورد رئيسى لها كالسعودية والكويت وليبيا بأنشاء منظمة خاصة بها ، بموجب اتفاقية ثلاثية وقعتها فى يناير ١٩٦٨ باسم « منظمة الدول العربية المصدرة للنفط » • كما عقدت لجنة خبراء البترول العرب اجتماعها السادس عشر بالقاهرة فى الفترة من ١١ — ١٤ يناير ٦٩ وحضره وفود جميع دول الجامعة العربية ما عدا تونس ، ومثلت فيه منظمة الدول العربية المصدرة للنفط وهى السعودية والكويت وليبيا بوفد موحد • وناقشت اللجنة عدة موضوعات من بينها انشاء منظمة عــربية للبترول وانشاء مصافى مشتركة فى الدول العــربية ، ومعهد عربى للبترول •

٣ — **ملاحظات على هذا النشاط** : ترتب على هــذا النشاط الجم للجامعة العربية فى شتى هذه المجالات وغيرها ، وما تولد عنه من اتفاقات واتحادات ومكاتب ومنظمات أن كثر عدد المؤتمرات العربية الرسمية وغير الرسمية ، التى تعقد فى نطاق الجامعة أو تحت رعايتها واشرافها فى مختلف الشئون ، حتى لايكاد يمضى عام أو بعض العام دون أن يعقد فيه عدد منها فى مختلف العواصم العربية الممتدة من الخليج الى المحيط ، كدليل ملموس على أن جامعة الدول العربية وان لم تحقق كل ما كان معلقا عليها من آمال فى بعض النواحى اما لاسباب أقوى من ارادتها أ ولنقص فى أحكام ميثاقها أو لانعدام روح التعاون الصادق بين اعضائها فى بعض المجالات ، فانها رغم هذا كله منظمة اقليمية تنبض بالحياة وتعمل جادة قدر المستطاع ، على تحقيق أكبر

قسط من التعاون بين الدول العـــربية جميعا ، فى أكبر قدر ممكن من المجالات •

ولكن يبقى مع ذلك أنه أيا كان القدر الذى أصابته الجامعة العربية من نجـــاح فى مجال التعـــاون فى الشئون الفنيـــة ، الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية وغيرها ، فان الرأى العام العالمى وفى العالم العربى بوجه خاص ، لا يحكم عليها من خلال ما أحرزته وتحرزه فى هذا المجال ، بل من خلال نجاحها أو فشلها فى المجـــالات الاخرى السياسية والعسكرية ، ومدى توفيقها أو تخلفها فى تسوية الخلافات والمنازعات بالوسائل السلمية بين أعضائها •

القســم الرابــع

مســتقبل الجــامعة

بعد هذه الالمامة عن نشأة الجامعة العربية وعن أحكام ميثاقها ، وبعض نواحى التطبيق العملى له ، يرد السؤال التالى : ما هو مستقبل هذه المنظمة الاقليمية ؟ والتحدث عن المستقبل لا يعدو أن يكون رجما بالغيب فلا يعلم المستقبل ومخبآته الا الله سبحانه وتعالى • وكل ما نستطيع قوله هو أن واقع الجامعة العربية الحالى رغم ما حققته فى بعض المجالات لاسيما فى المجال الفنى ، لايرضى عنه الكثيرون — ومن هنا كانت الرغبة لدى بعض الرسميين وغيرهم من المفـــكرين فى أن يستبدلوا بالجامعة العربية رابطة اقوى فى صورة اتحاد فيدرالى بين الدول العربية بعد أن اتضح للكافة أن الوحدة الكاملة تحت حكومة موحدة أو امبراطورية واحدة كالامبراطورية العثمانية فى الماضى ، لا تعدو أن تكون حلما من الاحلام • هذا بينما اتجهت جهود آخرين اتجاها أكثر تواضعا واقرب الى الواقعية حيث تستهدف فقط معالجة نواحى النقص فى ميثاق الجامعة القائم •

(أ) محاولات لاقامة اتحاد فيدرالى وفشلها :

لعل ابرز هذه المحاولات على النطاق الرسمى المحاولة السورية فى عام ١٩٥١ والمحاولة العراقية فى عام ١٩٥٤ •

١ — ففى يناير ١٩٥١ تقدم رئيس الوفد السورى الدكتور ناظم القدسى الى مجلس الجامعة باقتراح يرمى الى استبدال جامعة الدول العربية التى كانت تضم سبع دول فقط هى الدول المؤسسة للجامعة ، بما اسماه « الدول العربية المتحدة » • وطالب بأن تبدأ اللجنة السياسية للجامعة بأقرار الفكرة مبدئيا ثم تشكيل لجنة من مندوبين عن جميع الدول الاعضاء للاتصال بأولى الامر فى عواصم هذه الدول لتذليل العقبات واعداد النصوص اللازمة • ولكن الظروف التى قدم فيها رئيس الوفد السورى هذا المشروع ، من وراء ظهر اصحاب الحل والعقد فى دمشق لم تساعد على تحقيقه • ولم تلبث وزارة ناظم القدسى ان أرغمت على الاستقالة بناء على طلب أديب الشيشكلى رئيس أركان حرب الجيش السورى وقتذاك وصاحب الكلمة العليا فى سوريا •

٢ — وبعد ذلك بثلاث سنوات بعثت الفكرة ذاتها الى الوجود عندما تقدم الدكتور فاضل الجمالى رئيس الوفد العراقى الى مجلس الجامعة فى ٢١ يناير ١٩٥٤ بمذكرة اقترح فيها الموافقة على مبدأ الاتحاد بين الدول العربية ، ثم تشرع الدول الراغبة فى الاتحاد بوضع دستوره تمهيدا لعرضــه على المجالس النيــابية لاقراره ، على أن يشــمل توحيد السياسة الخارجية والدفاع والشئون الاقتصادية فضلا عن تنظيم السلطتين الاتحاديتين التنفيذية والتشريعية • واعرب رئيس الوفــد العراقى عن استعداد بلاده للدخول فى اتحاد مع أى قطر من الاقطار العربية الراغبة فى ذلك ، مع بقاء الجامعة العربية قائمة كأداة لربط المجموعة العربية ببعضها الى أن يتم تحقيق الاتحاد الشامل فيما بينها جميعا •

والواقع ان كلا الاقتراحين ، مشروع ناظم القدسى فى عام ١٩٥١ ومشروع فاضل الجمالى فى عام ١٩٥٤ ، انما كان يستهدف بالدرجة الاولى قيام اتحاد فورى بين سوريا والعراق ، يمكن أن تنضم اليه فيما بعد دولة عربية ثالثة فرابعة وهكذا تأسيسا على أن الاتحاد الشامل لا يمكن تحقيقه دفعة واحدة • على أن بحث هذين المشروعين سواء فى اللجنة السياسية للجامعة أو لدى الحكومات العربية السبع ذاتها لم يؤد الى أية نتيجة عملية • وظلت فكرة « الدول العربية المتحدة » أو « اتحاد الدول العربية » نائمة الى أن بعثت للوجود العملى جزئيا فى

عام ١٩٥٨ فى صورة الاتحاد الثنائى بين مصر وسوريا ، والاتحاد الثلاثى بين مصر وسوريا واليمن الملكى ، والاتحاد الهاشمى بين العراق والاردن فى نفس العام • وترتب على فشل هذه الاتحادات أن وضعت على الرف فكرة الاتحاد الشامل بين الدول العربية • ولا يبدو أن هناك أى أمل فى المستقبل المنظور فى قيام اتحاد فيدرالى يشمل دول الجامعة العربية جميعا أو معظمها ، نظرا للتباين الكبير بين الانظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها ، واتساع هذه الهوة أكثر فأكثر سنة بعد سنة • وان كان من غير المستبعد أن يحصل تقارب أوثق بين بعض هذه الدول فى شكل تكتلات داخل الجامعة العربية على أسس اقليمية أو فلسفية مثل كتلة دول المغرب العربى المكونة خاصة من ليبيا وتونس والمغرب ، ومثل كتلة الدول الاشـــتراكية المــكونة من مصر وسوريا والعراق والجزائر واليمن وجمهورية جنوب اليمن الشعبية •

لذلك ولغيره من اسباب يؤثر آخرون من الرسميين وغير الرسميين عدم استحداث تغيير جذرى فى أسس الجامعة ونوعيتها ، والابقاء عليها بصورتها الحالية أى كمنظمة اقليمية على غرار غيرها كمنظمة الدول الامريكية ، وليس كمجرد مرحلة انتقالية الى وحدة أو اتحاد أوثق ، مما قد يعيق نموها الطبيعى أو يقضى عليها بالفشل ، مع العمل فقط على ادخال التعديلات اللازمة على ميثاقها الحالى لمعالجة عيوبه التى كشف عنها التطبيق العملى خلال قرابة ربع قرن • ونكتفى بالاشارة الى أهم المقترحات المعبرة عن هذا الاتجاه المتواضع المحدود •

(ب) مقترحات بتعديل ميثاق الجــامعة مع الابقاء عليــها كمنظمة اقليمية :

١ ــ من هذا القبيل المقترحات التى تقدم بها الامين العام للجامعة السيد عبد الخالق حسونة فى عام ١٩٥٥ وبحثها مجلس الجامعة فى مارس ١٩٥٦ ، وتدور حول ست نقاط هى :

ــ الاكتفاء بعقد دورة واحدة لمجلس الجامعة العربية فى شهر سبتمبر من كل عام •

ــ اضفاء الصفة الدستورية على اللجنة السياسية التى يفضل الامين العام أن تسمى « مجلس وزراء الخارجية » على أن تجتمع أربع مرات فى السنة •

— الاكتفاء بأغلبية الثلثين بدلا من الاجماع فى جميع القرارات التى تصدر عن هذه اللجنة أو عن مجلس الجامعة ذاته مع اعتبار هذه القرارات نافذة وملزمة للجميع .

— اعادة النظر فى تأليف مجلس الجامعة وصلاحياته ، وتحديد علاقته بمجلس وزراء الخارجية (اللجنة السياسية) .

— اضافة هيئة جديدة الى هيئات الجــامعة العربية فى صــورة « جمعية شعبية تمثل شعوب الدول الاعضاء الى جانب تمثيل حكوماتها فى مجالس الجامعة واللجنة السياسية » .

— دعم معاهدة الدفاع المشترك بين دول الجامعة وتعزيزها .

وبعد أن نظر مجلس الجامعة فى هذه المقترحات اصدر قراره بأحالتها الى لجنة خاصة تشكل من ممثلى الدول الاعضاء لتقديم تقرير عنها لدورة المجلس المقبلة فى سبتمبر ١٩٥٦ . ولكن أزمة السويس ومضاعفاتها المعلومة لم تسمح باجتماع اللجنة المشار اليها .

٢ — ودخلت الجامعة العربية بعدئذ مرحلة جديدة حيث اتسعت دائرتها بانضمام اربع دول أخرى اليها وهى ليبيا فى مارس ١٩٥٣ ، والسودان فى يناير ١٩٥٦ ، وتونس والمغرب فى أكتوبر ١٩٥٨ وذلك كدفعة أولى . وعندما اجتمع مجلس الجامعة لاول مرة فى الدار البيضاء فى سبتمبر ١٩٥٩ شعر المجتمعون بأن الوقت قد حان لجعل الجامعة العربية التى كان قد انقضى عليها خمسة عشر عاما ، متلائمة مع مقتضيات الوقت ومشاكل الساعة . ونوه بذلك جلالة ملك المغرب المغفور له محمد الخامس فى كلمة الأفتتاح . ثم تقدم الوفد المغربى الى اللجنة السياسية فى ٨ سبتمبر ١٩٥٩ بمذكرة تضمنت عدة مقترحات لاعادة النظر فى الروابط القانونية والسياسية بين الدول العــربية وتأسيس محكمة عدل عربية . واتخذ مجلس الجامعة قرارا بدعوة حكومات الدول الاعضاء الى تشكيل لجنة على المستوى الوزارى أو على مستوى وكلاء الخارجية لدراسة هذه المقترحات وبحث موضوع تعديل ميثاق الجامعة بصــفة عامة . ولم يتم تشــكيل تلك اللجنــة بسبب الخلافات بين بعض العواصم العربية وبعضها الاخر ، والتى ادت الى

مقاطعة كل من العراق والاردن وتونس لجلسات مجلس الجامعة لفترات مختلفة ، الى أن نبه الامين العام الى موضوع تلك اللجنة عند اجتماع مجلس الجامعة واللجنة السياسية ببغداد فى فبراير ١٩٦١ • فقرر مجلس الجامعة مجددا دعوة اللجنة المشار اليها للانعقاد فى التاريخ الذى يحدده لها الامين العام • فاجتمعت بالقاهرة فى يونيو ١٩٦١ حيث عقدت عدة جلسات تدارست خلالها فى أحكام ميثاق الجامعة على ضوء مشروع عراقى تقدمت به حكومة اللواء عبد الكريم قاسم ، ومشروع تونسى ، بالاضافة الى المقترحات الاصلية لحكومة المغرب •

وكان من المفروض أن تعرض نتائج دراسات وتوصيات تلك اللجنة على مجلس الجامعة العربية فى أول اجتماع تالى له • ولكن أنى له ذلك والظروف السائدة فى دنيا العرب لم تكن مواتية • اذ وقع الانفصال بين مصر وسوريا فى سبتمبر ١٩٦١ وتأزمت العلاقات بين البلدين تأزما شديدا • وكانت العلاقات بين نظام حكم عبد الكريم قاسم فى بغداد وبين بعض العواصم العربية الاخرى مشوبة بالكدر وعدم الثقة • كما كانت العلاقات بين الجامعة كمنظمة وبعض دولها غير موصولة دائما • فلا عجب اذا آثرت العواصم العربية الاخرى البعيدة عن هذه الخلافات والمنازعات جانب الحذر والترقب •

٣ ــ وتحسن الجو العربى نوعا ما بعد أن هدأت حدة الخلاف المصرى السورى بسبب أزمة الانفصال ، وانتهى حكم قاسم فى العراق فى ٧ فبراير ١٩٦٣ • وساد العالم العربى الى حين جو من التفاهم والتفاؤل فى اعقاب مؤتمرات الملوك والرؤساء العرب التى بدأت فى القاهرة فى يناير ١٩٦٤ ، وتوالت فى الاسكندرية فى سبتمبر ١٩٦٤ ، ثم فى الدار البيضاء من ١٣ الى ١٧ سبتمبر ١٩٦٥ • وفى هذا المؤتمر الثالث للملوك والرؤساء العرب تقدم وفد العراق بمذكرة بحثها مجلس وزراء الخارجية العرب على ضوء البيانات التى أدلى بها الدكتور عبد الرحمن البزاز رئيس الوزراء ووزير خارجية العراق وقتذاك مقترحا فيها تشكيل لجنة على مستوى السفراء من الدول الاعضاء لدراسة ميثاق الجامعة وأجهزتها ثم التقدم بتوصياتها الى مؤتمر القمة العربى الرابع • واجتمعت اللجنة المشار اليها بالامانة العامة للجامعة العربية فى القاهرة فى فبراير ١٩٦٦ ووجدت امامها بالاضافة الى المقترحات العراقية ، مقترحات اخرى تقدمت بها كل من الجزائر وسوريا على حدة • وتلاقت هذه

المشروعات الثلاثة العراقية والجزائرية والسورية فى عدة نقاط ، مما أدى الى ادماجها فى مشروع موحد يطالب بضرورة العمل على تحقيق شعار الوحدة العربية النــابعة من وحدة اللغة والتاريخ والمصــير ، وتحرير فلسطين وغيرها من البــلاد العربية التى ما زالت خاضــعة للاستعمار ، والعدول عن قاعدة الاجماع عند التصويت فى مجلس الجامعة اكتفاء بأغلبية الثلثين ، وانشاء محكمة عدل عربية ولجنــة خاصة للوساطة والتوفيق والتحكيم ، وتوسيع اختصاصات مجــلس الجامعة وغير ذلك مما يعتبر فى جملته طبعة جديدة ومنقحة لميثاق الجامعة الحالى .

ولكن الاحداث التى توالت على العالم العربى كالخلاف العلنى الشديد بين الجمهورية العربيــة المتحدة والاردن بسبب منظمــة التحــرير الفلسطينية وتصريحات رئيس هذه المنظمة السيد أحمد الشقيرى فى مؤتمر القمــة الثالث وبعده ، وتأزم العــلاقات من جديد بين مصر والسعودية بسبب قضية اليمن وفشل مؤتمر حرض فى حل هذه القضية فيما بين اليمنيين أنفسهم . كل ذلك حال دون انعقاد مؤتمر القمة الرابع الذى كان مقــررا أن يجتمع بالجــزائر فى سبتمبر ١٩٦٦ . واستمرت الاحداث تتتابع فوقع الاعتداء الاسرائيلى على قرية السموع الاردنية فى نوفمبر ١٩٦٦ ، والاشتباك الخطير بين القوات الجوية السورية والاسرائيلية فى ٧ ابريل ١٩٦٧ . ثم كانت الكارثة العسكرية فى حرب يونيو ٦٧ فغطت على كل ما عداها ، وأرجأت الى أجل غير مسمى موضوع النظر فى تعــديل ميثاق الجامعة ، حتى تزول آثار العدوان الاسرائيلى وتنسحب القوات الصهيونية من الاراضى العربية التى تحتلها الآن فى كل من الاردن ومصر وسوريا .

(ج) التعديلات التى ادخلت على ميثاق الجامعة العربية حتى الان :

ويبدو من استعراض هذه المحاولات والاحداث وكأنما قدر لميثاق الجامعة العربية أن يظل على ما هو عليه منذ اقراره فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ . اذ أن التعديل الوحيد الذى ادخل عليه حتى الان هو ثانوى وجزئى حيث اقتصر على تقديم موعد الدورة الثانية السنوية لمجلس الجامعة لجعلها فى سبتمبر بدلا من اكتوبر فى كل عام وذلك حتى يتسع

الوقت أمام مجلس الجامعة لدراسة جدول اعمال الجمعية العامة للامم المتحدة التى تنعقد عادة فى شهر اكتوبر من كل عام ، ولتنسيق سياسة دول الجامعة أزاء الشئون الواردة فى جدول الاعمال المذكورة • وان كانت أحكام ميثاق الجامعة العربية قد تعرضت لتعديلات أهم وأبعـد مدى بطريق غير مباشر ، نتيجة لاقرار معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة العربية فى ١٧ يونيو ١٩٥٠ ، ثم نتيجة لظهور ما يسمى بمؤتمرات القمة العربية على مستوى الملوك والرؤساء العرب منذ يناير ١٩٦٤ والتى تنعقد على هامش ميثاق الجامعة ومجلسها ولجنتها السياسية •

(د) اصلاح ذات البين بين دول الجامعة أجدى من تعديل ميثاقها :

انه لمن السذاجة بمكان الظن بأن الخير كل الخير هو فى تعديل هذا الميثاق وان حال الجامعة العربية لايمكن أن يستقيم الا بمثل هذا التعديل مع انه لا خير يرجى من أى تعديل جذرى أو محدود اذا ما بقيت الحال بين الدول العربية على ما هى عليه • ثقة ضائعة ، وعداء سافر أحيانا ومستتر أحيانا أخرى ، رغم النص الصريح الوارد فى المادة الثامنة من ميثاق الجامعة على اعتبار « ان نظام الحكم القائم فى كل دولة من دول الجامعة هو حق من حقوق تلك الدولة ، وتعهد الدول الاعضاء بعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغيير ذلك النظام فيها » • وأصبحنا وكأننا معشر العرب قد اتفقنا على ألا نتفق ، وتعاهدنا على أن نهدم بعضنا بعضـــا •

ان الجامعة العربية كمنظمة اقليمية ليست الا مرآة تعكس صورة الدول الاعضاء فيها فأن حسن الاصل حسنت الصورة والعكس بالعكس • ولن تجدى اية محاولة لاصلاح الجامعة عن طريق تعديل ميثاقها كليا أو جزئيا ، ما لم تبدأ الدول الاعضاء فيها باصلاح ذات أمورها وتعديل خططها وسياساتها فى علاقاتها المتبادلة فيما بينها •

(هـ) بعض مقترحات لابد منها :

وكخطوة أولى على هذا الطريق المستقيم يتعين ،

١ ـــ تنقية الجو العربى بتسوية جميع الخلافات القائمة بين الدول الاعضاء فى الجامعة العربية لتبدأ الجامعة صفحة جديدة مشرقة . وفى مقدمة هذه الخلافات التى تعكر الجو العربى فى الوقت الحاضر تلك القطيعة القـــائمة بين المملـــكة العربية السعودية من جهـــة وبين جمهورية اليمن الشعبية ، من جهة أخرى . ان استمرار هذه القطيعة واستفحالها يهـــدد أمن شبه الجزيرة العربية واستقرارها ، ويمهد السبيل لتسلل النفوذ الاجنبى الغريب الى ربوعها .

٢ ـــ نبذ سياسة التدخل فى الشئون الداخلية فى العلاقات المتبادلة بين الدول العربية جميعا واتخاذ الاجراءات الكفيلة بردع اية دولة من دول الجامعة تخالف هذا الحظر ، لثنيها عن مواصلة مثل تلك السياسة ولو أدى الحال الى وقف عضويتها فى الجامعة ، أو فصلها منها اذا تمادت . هذا الجزاء الذى لم تجرؤ عليه دول الجامعة حتى الان ، ايثارا للسلامة وراحة البال .

٣ ـــ الالتزام بسياسة التعايش السلمى الفعلى بين دول الجامعة قولا وعملا ، ما دامت الظروف قد شاءت أن ينقسم العالم العربى على نفسه الى معسكرين ثورى ورجعى كما يصفهما البعض ، أو اشتراكى ورأسمالى كما يصفهما البعض الآخـــر .

٤ ـــ التزام دول الجامعة العربية جميعا بالحفاظ على استقلال الوطن العربى وسلامة أراضيه من الخليج الى المحيط ، فلا يسمح لاى منها بأن تنتهج من السياسات أو أن تعقد من الاتفاقات والمعاهدات ما من شأنه المساس بهذا الاستقلال . وهذا يستدعى ازالة جميع القواعد الاجنبية الموجودة حاليا فى الدول العربية ، وعدم تمكين النفوذ الاجنبى غربيا

كان أم شرقيا ، من أن يتخذ لنفسه فى أرضنا وموانينا وبحارنا العربية قواعد جديدة يهدد منها استقلالنا وحرية شعوبنا .

هذه فى نظرنا مستمسكات اساسية لابد منها لبعث مزيد من الحيوية والفعالية الى جامعة الدول العربية كمنظمة اقليميـــة ، فى جو من الكرامة والعزة العربية .

أما تعديل أحكام ميثاق الجامعة العربية كلا أو بعضا فيأتى فى المرتبة الثانية أو الثالثة . ثم هو بعد ، هين وميسور اذ ما التزمت الدول الاعضاء فى الجامعة جميعا بالمستمسكات الاربعة التى اشرنا اليها .

وختاما نبتهل الى المولى العلى القدير أن يهدى حكوماتنا العربية الى سواء السبيل ، ويصون الامة العربية والاسلامية من كل سوء . فهو نعم المولى ونعم النصير .

على هامش العضوية فى جامعة الدول العربية (١)

للدكتور أحمد موسى

١ — من المتعارف عليـــه أن جامعة الدول العربيـــة منظمة اقليمية الغرض من انشائها ايجاد أداة ربط وتعاون تهيىء للدول العربية سبل توحيد جهودها لتأمين سلامتها وتحقيق أمانيها وتأمين مستقبل وتحقيق آمال البلاد العربية الاخرى • والواقع أن فكرة الجامعة العربية راودت التفكير السياسى منذ القدم وتزايد الالحاح فى اخـــراجها مع تزايد مطالبة الشعوب العربية باستقلالها سواء فى عهد الاحتلال العثمانى لبلادها أو فى عهد الاستعمار الغربى لها (٢) •• ولذا فانه لمـــا قامت بعض الحكومات العربية ، عقب الحرب العالمية الثانية ، بافراغ هذه الفكرة وتجسيدها فى دستور خاص — ميثاق جامعة الدول العربية — لم يغب عن تلك الحكومات ان مصدر الوحى لعملها انما هو الرأى العام فى العالم العربى أجمع ، وان من اهداف هذا العمل خير البلاد العربية قاطبة ترديدا لهذا الرأى العام الذى لا يتصور الجامعة العربية الا شاملة لجميع الاقطار العربية •

ومما يؤكد هذا المعنى ما جاء فى الملحق للميثاق الخاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى مجلس الجامعة من انه : « نظرا لان الدول المشتركة فى الجامعة ستباشر فى مجلسها وفى لجانها شئونا يعود خيرها واثرها على العالم العربى كله ، ولان امانى البلاد العربية غير المشتركة فى المجلس ينبغى له أن يرعاها وأن يعمل على تحقيقها ، فان الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية يعنيها بوجه خاص أن توصى

---

(١) محاضرة القيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى بتاريخ ١٧ يناير ١٩٧٠ •

(٢) يذكر جاك برك فى كتابه عن مصر الصادر فى سنة ١٩٦٧ ص ١١٨ أن الخديوى أرسل كتابا سريا الى الباب العالى بتاريخ ٢٧ من ابريل ١٨٨٢ يلح فيه الى ضرورة تقوية العنصر التركى فى البلاد لمواجهة بوادر الثورة القادمة : اذ أن الهدف الوحيد « للقومية » و « الجنسية » اللتان بدأ رجال الرأى السياسى فى مصر المناداة بهما انما هو « الوحدة العربية » •

مجلس الجامعة عند النظر فى اشتراك تلك البلاد فى اللجان المشار اليها فى الميثاق بأن تذهب فى التعاون معها الى ابعد مدى مستطاع ، وفيما عدا ذلك بألا يدخر جهدا لتعرف حاجاتها وتفهم امانيها وآمالها ، وبأن يعمل بعد ذلك على اصـــلاح احوالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيؤه الوسائل السياسية من أسباب •

٢ ــ وعلى ذلك يمكن القول بأن ميثاق الجامعة الموقع فى ٢٢ من مارس ١٩٤٥ قام على احترام أمرين فرضهما الواقع العربى التاريخى والســـياسى الا وهما أولا : حتمية اشـــتراك الاقطـــار العـــربية فى الجامعة ، ثانيا : احترام سيادة الدول الاعضاء قانونا فيها (١) •

وقد ادى تفاعل الامرين الى احداث مواقف اثارت بعض البلبلة وتفرض بالتالى الاجتهاد لتوضيح الرؤية فيما يتعلق بشروط العضوية فى الجامعة بالنسبة للدول طالبة الانضمام اليها ، لاسيما ان هناك رأى يطالب باعادة النظر فى الميثاق بغية تعديل بعض أحكامه •

٣ ــ ينص الميثاق فى مادته الاولى على أن :

« تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق » •

« ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى ان تنضم الى الجامعة ، فاذا رغبت فى الانضمام قدمت طلبا بذلك يودع لدى الامانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب » •

يتضح من الفقرة الاولى من هذه المادة أن العضوية فى جامعة الدول العربية نوعان : عضوية أصلية وعضوية بالانضمام • أما العضوية الاصلية فهى للدول التى وقعت الميثاق بحكم هذا التوقيع ، وتلك الدول تقرر بذلك أن شروط العضوية فى الجامعة ثلاثة : ان تكون هناك دولة عربية مستقلة ، وان تلك الشروط مستوفاة بالنسبة لها • أما الدول التى

---

(١) مما لاشك فيه ان حتمية العضوية فى أى تنظيم من الصفات التى تميز هذا التنظيم بطبيعته وأصالته ، مثال ذلك عضوية الفرد فى العائلة أو القبيلة أو الوطن ، عضوية الشعب فى التنظيم الاقليمى للامة .

لم توقع الميثاق فتعالج امرها الفقرة الثانية من المادة • ويلاحظ بادىء ذى بدء ان النصوص الواردة بهذه الفقرة الثانية قد تضمنت ترديدا لشروط العضوية الثلاثة المشار اليها فى الفقرة الاولى وقرنتها بعبارتين هما صدا للامرين اللذين فرضهما الواقع العربى التاريخى والسياسى السابق الاشارة اليهما وهما : حتمية اشتراك كل بلد عربى فى الجامعة واحترام سيادة الدول الاعضاء فيها • وبيان ذلك انه جاء فى مستهل الفقرة النص على أن لكل دولة عربية مستقلة « الحق » فى أن تنضم الى الجامعة وواضح من ذلك بل ولا يمكن تعليل هذا التعبير الا بفكرة شمول الجامعة لكل الاقطار العربية وحتمية اشتراك تلك الاقطار فى نظامها القانونى والسياسى عندما يصبح القطر « دولة » وفقا للعرف المعمول به فى المجتمع الدولى حيث الدولة هى الشخص القانونى الاصيل فى كل تنظيم دولى عالمى كان او اقليمى •

أما عن احترام سيادة الدول الاعضاء فى التنظيم فقد أشارت اليه العبارة الاخيرة من الفقرة عندما نصت على أن طلب الدولة راغبة الانضمام يجب عرضه على المجلس فى أول اجتماع له بعد تقديم الطلب • والمجلس هو السلطة العليا فى الجامعة التى تمارس فيها الدول خصائص سيادتها على قدم المساواة•فى استعمال التعبيرين : الحق فى العضوية والعرض على المجلس ، يكمن اللبس الذى فتح باب المجادلة فى مدى صلاحيات المجلس وبالتالى حقه فى قبول الدولة طالبة الانضمام أو عدم قبولها عضوا فى الجامعة واذا كان قرار المجلس فى هذا الشأن يصدر باجماع الاراء أو بأغلبيتها فحسب وبأية أغلبية »

٤ — ومما تجدر الاشارة اليه أن عهد عصبة الامم ومن بعده ميثاق الامم المتحدة اخذ بالنهج الطبيعى الذى أخذ به الميثاق العربى فى التفرقة بين العضوية الاصلية والعضوية بالانضمام • وفيما يتعلق بالامم المتحدة ، بصفة خاصة فقد جاء فى ميثاقها (المادة ٣) أن الاعضاء الاصليون لها هم الدول التى اشتركت فى مؤتمر الامم المتحدة لوضع نظام الهيئة الدولية المنعقد فى سان فرانسيسكو والتى توقع هذا الميثاق وتصدق عليه طبقا للمادة ١١٠ منه ، وكذلك الدول التى وقعت من قبل تصريح الامم المتحدة الصادر فى أول يناير سنة ١٩٤٢ وتوقع هذا الميثاق وتصدق عليه • اما عن الاعضاء الذين ينضمون الى الامم المتحدة

مستقبلا فقد جاء فى المادة الرابعة من الميثاق : « ان العضوية فى الامم المتحــدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للســلام والتى تأخــذ بالالتزامات التى يتضمنها الميثاق والتى ترى الهيئة انها (تلك الدول) قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فى هذا التنفيذ » ، ثم تضيف المادة الحكم التالى : « ان قبول اية دولة من هذه الدول فى عضوية الامم المتحدة يتم بقرار من الجمعية العمومية بناء على توصية مجلس الامن » .

وواضح من تلك النصوص أن لعضوية الامم المتحدة شروط يقر الاعضاء الاصليون فى المنظمة بأنها متوافرة بالنسبة لهم ويجب توافرها فى الدولة الراغبة فيما بعد فى عضوية الهيئة وانه اذا كانت العضوية « مباحة » لجميع الدول فهى ليست « حق » لاى منها ، ولذا يجب أن يصدر بقبول اية دولة راغبة فى الانضمام الى الامم المتحدة وأهل له ، يجب أن يصدر قرار بذلك من الجمعية العامة بناء على توصية مجلس الامن ، بل وانه لما كانت العضوية تعتبر من المسائل الموضوعية فى حياة الهيئة فانه يلزم، وفقا للمادة السادسة والعشرين من الميثاق، لكى يصدر مجلس الامن توصيته أن يوافق عليها ثلثى اعضاء المجلس يكون من بينهم الاعضاء الخمسة الدائمون (١) ، كما يتعين ان يصدر قرار الجمعية العامة بقبول الدولة بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين والمشتركين فى التصويت (المادة ١٨) .

٥ — ومما تقدم يتضح فيما يتعلق بالعضوية بالانضمام انه ثمة فارق بين الوضع الذى اخذت به الامم المتحدة وهذا الذى جاء به الميثاق العربى ، اذ بينما يرى الميثاق العربى ان تلك العضوية « حق » لكل دولة عربية مستقلة ، فان ميثاق الامم المتحــدة يكتفى بأن يجعــل العضوية فى الامم المتحدة « مبــاحة » وبالتــالى خاضعة للقواعد التقليدية للانضمام فى كل منظمة : أى خاضعة لتقدير أعضاءها المطلق فى اقرار توافر شروط العضوية فى من يتقــدم اليها دون معقب على

---

(١) أو لا يعترض أحد هؤلاء الاعضاء الدائمون على التوصية . وقد بدأ الاخذ بهذا التفسير عندما امتنعت المملكة المتحدة من التصويت فى صدد توصية مجلس الامن بقبول اسرائيل عضوا فى الامم المتحدة واعتبر المجلس شروط الميثاق مستوفية بالرغم من هذا الامتناع وصدر قــرار الجمعية العامة بناء على ذلك .

مباشرتها هـذا الحق ما دامت مباشرته تتم فى نطاق أحـكام ميثاق المنظمة •

٦ — وهذا الاختلاف فى النظرة الى العضوية بين الميثاقين يرجع الى الفارق فى طبيعة الارضية التى ترتكز عليها العلاقات بين الدول التى انتظمت او تريد الانتظـام فى كل من الهيئتين • فتلك الارضـية والعلاقات سياسية فحسب فى الامم المتحدة بينما تقوم الجامعة العربية على أساس عضوى مشترك للشعوب العربية : ماض وحاضر مشترك فى المدنية والتاريخ والعادات ووحدة فى اللغة والثقافة مما يجعل تلك الشعوب أعضاء فى أسرة واحدة يلتزم تنظيمها السياسى بأن يشملهم ليشاركوا بنصيبهم فى تقرير مستقبلهم •

٧ — وهذا الوضع لا تنفرد به الشعوب العربية ، بل انه ، كما سبقت الاشارة اليه ، من مميزات التجمعات الاصيلة • وفى الميدان الدولى نجد أكثر من تجربة قامت بها فى الماضى دول أمريكا اللاتينية لاقامة منظمات خاصة بها ترتكز على ما بينها من تاريخ وتقاليد مشتركة ووحدة فى اللغة والثقافة ، وفى الحاضر فانه بالرغم من عضوية الولايات المتحدة ، التى تمليها اعتبارات سياسية محضة ، فان « منظمة الدول الامريكية » التى انشأها مؤتمر بوجوتا فى سنة ١٩٤٨ تشكل بدورها منظمة اقليمية طبيعية مثلها فى ذلك مثل جامعة الدول العـربية وان كانت أقل اصـالة منها • واذا ما رجعنا الى ميثاق منظمـة الدول الامريكية نجد ، فيما يتعلق بالعضوية والانضمام الى المنظمة ، نص مماثل لما جاء فى الميثاق العربى • فقد جاء فى المادة الثانية من الميثاق الامريكى أن « جميع الدول الامريكية التى تصدق على هـذا الميثاق اعضاء فى المنظمة » ، ويقول الاستاذ كونز فى تعليقه على هذه المادة ان عضوية كل دولة أمريكية فى المنظمة « حق لها » حيث تشمل عبارة « جميع الدول الامريكية » صراحة كل دولة صاحبة سيادة تنشأ جديدا فى الامريكتين (بورتوريكو المسـتقلة مثلا) ، فليس هنـاك اى « قبول » فى المنظمة ، بل أن أية وحدة Entity تشكل دولة أمريكية صاحبة سيادة لها « الحق » فى أن تكون عضوا فى المنظمة بالتصديق على ميثاقها فحسب • (١)

(١) ونص المـادة الثانية من ميثاق بوجوتا هو ترديد لمـا جاء فى المـادة ٢٣ من معاهدة ريو الموقعة فى سنة ١٩٤٧ • Kunz. The Bogota Conference. A.J. 1948 p. 571.

٨ ــ ومع ذلك ومع التسليم بما تقدم يمكن التساؤل عما يكون عليه الامر اذا ما اثارت احدى الدول الاعضاء فى المنظمة الامريكية الشك فى استقلال الدولة الجديدة التى تقدم وثيقة التصديق على الميثاق وتعتبر نفسها بالتالى وبحكم الميثاق عضوا فى المنظمة • المسألة لم تواجه مباشرة بعد ومع ذلك فانه يمكن التعرض لها فى ضوء ما اثارته المشكلة الكوبية من جدل ، عقب ثورة الرئيس كاسترو واعلانه بأن حكومته تعتنق المذهب الشيوعى وتطبيق هذه الحكومة بالفعل سياسة رأت اغلبية الدول الامريكية انها فقدت كوبا استقلالها السياسى • فقد انقسم اعضاء المنظمة فى الرأى : طالب البعض ، بزعامة الولايات المتحدة الامريكية ، باخراج كوبا من المنظمة وتمسك البعض الآخر بضرورة احترام هذه العضوية باعتبارها حق لكل دولة أمريكية لاتؤثر فيه اتجاهات العضو السياسية • وكان الحل الذى انقذ المنظمة من الانهيار ، بالنظر لشدة الخلاف ، ما أصدرته فى ١٩٦٢ من قرار بابعاد كوبا من الاشتراك فى نشاطها دون حرمانها من عضويتها فيها ، أى بتجميد مباشرة الحقوق المترتبة على هذه العضوية • (١) •

٩ ــ وهذا الحل الذى انتهت اليه المنظمة الامريكية بالنسبة لكوبا فى سنة ١٩٦٢ بالابقاء على عضوية هذه الاخيرة هو فى الواقع اقرار لحق تصعب مجادلته امام نص المادة الثانية من ميثاق المنظمة الامريكية ، الصريح فى اعتبار « جميع الدول الامريكية » التى تصدق عليه اعضاء فى المنظمة •

وكما قالت محكمة العدل الدولية فى الرأى الذى اصدرته بتاريخ ٣ مارس ١٩٥٠ فى شأن الطرق الواجب اتباعها فى تفسير النصوص : « فان اول واجب يقع على المحكمة المطلوب منها تفسير وتطبيق نصوص معاهدة هو الاجتهاد فى اعطاء مجال للتطبيق لتلك النصوص فى نطاق وضعها وفقا لمعناها الطبيعى والعادى • فاذا كانت الكلمات الفاصلة

(١) «In 1962, the OAS excluded Cuba «from participation in the inter American system,» a step motivated by Cuba's «alignment with the communist bloc» and designed to exclude it from OAS activities but NOT to deprive it of OAS membership.» World Almanach 1969.

راجع ايضا ORGANIZATION OF AMERICAN STATES - The States — man's year Book 1965 - 1966.

pertinents ، اذا اعطيت معناها الطبيعى والعادى ، لها معنى فى وضعها contexte فيجب على البحث أن يتوقف هنا • اما اذا كانت الكلمات ، اذا ما اعطيت معناها الطبيعى والعادى ، تعتبر مبهمة ، ملتبسة ، ذات معنيين équivoques أو تؤدى الى نتائج غير معقولة ، ففى هذه الحالة وفى هذه الحالة فقط يكون على المحكمة أن تبحث بطرق اخرى للتفسير ما كان يقصده الاطراف فى الواقع عندما استعملوا الكلمات المومىء اليها » (١) •

ولما كانت كوبا من الدول التى وقعت ميثاق المنظمة الامريكية ، فلماذا يفقدها عضويتها كون حكومتها اعتنقت مذهب ما ، شيوعى كان أو رأس مالى ، ونهجت سياسة معينة فى شئونها الداخلية والخارجية بمقولة أنها فقدت بذلك استقلالها وبالتالى صفة الدولة التى يشكل الاستقلال أحد مقوماتها ، لانها تنهج بهذا الاعتناق للمذهب سياسة أخذت بها دولة أخرى ؟ لا شك فى أن هذا المنطق تمليه اعتبارات سياسية لاتمت الى الاوضاع القانونية السليمة ولم يفسح له مجال الا وجود حرب باردة بين الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد السوفيتى •

١٠ — فى ضوء ما تقدم يمكن البحث فيما قصده واضعو الميثاق العربى بالعبارات الواردة فى نص الفقرة الثانية من المادة الاولى بأن لكل دولة عربية مستقلة « الحق » فى أن تنضم الى الجامعة فاذا رغبت فى الانضمام فما عليها الا أن تقدم طلبا بذلك يودع الامانة العامة الدائمة وعلى هذه الاخيرة « عرضه » على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب •

ويقتضى هذا البحث الرجوع بعض الشىء الى الاعمال التحضيرية للميثاق •

١١ — كان بروتوكول الاسكندرية (٧ من اكتوبر ١٩٤٤) ، وهو الوثيقة التى تبلورت فيها اولى خطوات التجمع العربى الجديد ، ينص على ان « تؤلف جامعة للدول العربية من الدول العربية المستقلة التى تقبل الانضمام اليها ، ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى « مجلس

---

(١) C. I. J. Recueil des Arrêts 1950 p. 1-57.

جامعة الدول العربية » تمثل فيه الدول المشتركة فى الجامعة على قدم المساواة » .

من هذا النص يتضح ان العضوية فى الجامعة فى تصوير رجال الفكر السياسى العربى الاول كان أســـاسها قبول الدولة الانضـــمام الى الجامعة . لم يكن فى البروتوكول اشارة الى تدخل لمجلس الجامعة فى اقرار قبول الدولة طالبة الانضمام الى المنظمة الجديدة . وصحيح ان البروتوكول يعتبر فى حقيقته « تصريح عن المبادىء » التى رؤى وقتئذ ان تقوم عليها الجامعة وان احكام الميثاق جبت احكامه وهى التى يجب الرجـــوع اليهـــا فحسب ، ولـــكن يجب أن يلاحظ ان ما جـــاء فى البروتوكول ، يؤيده فى ذلك ما جاء فى المشروعات اللاحقة التى مهدت لنص الفقرة الثانية من المادة الاولى من الميثاق ، يوحى بأن واضعى النص لم يخالجهم شك فى أن الهيئة الجديدة هى تنظيم للامة العربية بأسرها ، وانه يشمل حالا الدول العربية التى تولت اخراج المنظمة الى الحياة والى المجال الدولى لانها تشترك بالفعل فى الحياة الدولية ، كدول لها الشخصية الدولية المعترف بها ، وهذا التنظيم يجب أن يشمل مستقبلا كل شعب عربى يصل الى مرحلة هذه الشخصية الدولية بأن يتحقق فيه شرط « الدولة المستقلة » بالمعنى المتعارف عليـــه وقتئذ . وخير دليل على ذلك تسلسل التعبيرات التى احتوتها المشروعات المختلفة لنص الفقرة الثانية من المادة الاولى قبل اقرار النص الذى تضمنه الميثاق فى آخر الامر .

١٢ — فمن المعلوم أن كل من لبنان والعراق تقدم بمشروع للميثاق رجعت اليها اللجنة الفرعية السياسية ثم اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام التى اقرت الميثاق فى صيغته النهائية . وكان المشروع اللبنانى يستوحى أحكامه فى العضوية من المادة الاولى من عهد عصبة الامم وينص صراحة على أن قبول اية دولة جديدة فى الجامعة رهن بصدور قرار من المجلس :

« مادة أولى : تتألف جامعة الدول العربية من الدول العـــربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ومن الدول العربية المستقلة الاخرى التى يقرر مجلس الجامعة قبولها ، ويفصل المجلس فى طلب قبولها فى مهلة ستة أشهر من تاريخ تقديمها اليه » .

وعلى العكس من المشروع اللبنانى كان المشروع العراقى فهو لم يعلق الانضمام الى الجامعة الا على قبول الدولة له ولا يعطى للمجلس اية صلاحية للنظر فيه :

« مادة أولى : تتألف جامعة الدول العربية من الدول الموقعة على هذا الميثاق ومن الدول العربية المستقلة الاخرى التى تقبل الانضمام الى الجـامعة بتصريح يودع فى السكرتارية الدائمة ويبلغ لجميع الدول الاعضاء فى الجامعة ».

وكان واضحا أن المشروع العراقى متأثر بفكرة القومية العربية المشتركة ومفهومها لتنظيم سياسى شامل لجميع الشعوب التى تشكل الامة العـربية ، فاعتبر اشـتراك كل دولة عربية فى التنظيم حق أصيل لشعبها . واذا كانت اللجنة الفرعية السياسية يبدو انها قد تأثرت بالمشروع اللبنانى فنصت فى مشروعها على أن لمجلس الجـامعة أن « يقرر » قبول الدولة طالبة الانضمام [1] ، الا ان التعبـير الذى استعملته يوحى تماما بأنها لم تسلم تماما بحق المجلس فى الفصل فى طلب العضوية أى فى احتمال رفضها ، وهذا مستفاد من التعبير المستعمل بأن المجلس يقرر قبولها فى أول اجتماع يعقد له بعد تقديم الطلب والذى يفهم منه أن قرار القبـول فى تصوير أصـحاب النص شكلى محض ، ومما يؤيد ذلك ان النص لم يتعرض لاحتمال رفض الطلب فى الاجتماع الاول للمجلس كما لم يتعرض للاغلبية التى يجب أن يصدر بها القرار . والواقع ان واضعى الميثاق كانوا مشتتى التفكير بين الاخذ بالنظم التقليدية للهيئات الدولية وبين العمل على اخراج هيئة عربية يحكم نظامها ما كانت تجيش به الصدور ، وينادى به الفكر العربى السياسى بأن تكون شاملة لشعوب الامة العربية . وقد ادركت اللجنة التحضيرية أن فى نص مشروع اللجنة الفرعية السياسية لبسا وان هذا اللبس لم يأتى عفوا ، واشار اليه بدوى باشا اثناء المناقشة بقوله انه : « مع التسـليم بأن الانضـمام حق لاية دولة ، ما دامت عربيـة ومستقلة ، الا ان المجلس يجب أن يفصل فى توافر هذه الصفات » . وحقيقة الامر جاء تصويرها فى كلمة عزام باشا الاتية :

---

(1) المـادة الاولى : « تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق ومن الدول العربية المستقلة الاخرى التى ترغب فى الانضمام الى الجامعـة بطلب يودع لدى الامانة العامة الدائمة والتى يقرر مجلس الجامعة قبولها فى أول اجتماع يعقد بعـد تقديم الطلب » .

« اننا عندما فكرنا فى مشروع الجامعة وجهنا دعوة عامة لكل من يريد الاشتراك من الدول العربية ، ومن تخلف عن الحضور بحثنا عن سبب تخلفه وسعينا اليه ، لان حق الاشتراك حق طبيعى تقرر للجميع كما قررناه لانفسنا .. والواجب أن يشعر العرب جميعا ، من المحيط الاطلسى الى البصرة ، بأن لهم حق الانضمام ومن تلقاء أنفســـهم اذا ما بلغوا لاستقلالهم » .

١٣ — ومع ذلك فقد أقرت اللجنة التحضيرية « تفسير رسمى » لمدى سلطة مجلس الجامعة فى تقدير توافر شروط الانضمام الى الجامعة فى الدولة طالبة الانضمام ، وجاء هذا التفسير فى ثلاث نقاط توضح :

(أ) أن الاشتراك فى الجامعة حق طبيعى لكل شعب عربى حائز لاستقلاله .

(ب) أن لمجلس الجامعة الحق فى أن يقرر قبول الدولة عضوا فى الجامعة من عدمه .

(جـ) ان سلطة المجلس تنحصر فى التحقق من توافر شرطين فقط فى الدولة طالبة الانضمام وهما العروبة والاستقلال .

١٤ — الشرط الاول للعضوية فى الجامعة أن يكون الطلب مقدم من « دولة » ، وهذا شرط تقليدى . فالجامعة منظمة دولية والدول هى أشخاص القانون الدولى العام الاصليون الذين ينظم هـذا القانون نشاطهم الفردى أو الجماعى . واذا كان من المتعذر الوصول الى تعريف واف للدولة فانه من الممكن الاكتفاء بالاشارة الى العناصر اللازمة لتكوين الدولة بالمعنى المتعارف عليه فى القانون الدولى العام ، وتلك العناصر هى : الرعايا ، الاقليم والحكومة صاحبة السلطان الداخلى والخارجى . وما تتميز به الدولة أساسا هو « السلطان » أى ما يعبر عنه بالسيادة أحيانا أو الاستقلال فى حين آخر . ولذا يلاحظ انه بالنص على استقلال الدولة يكون هناك فى واقع الامر تزايدا قانونيا فيه ترديد للاوضاع الدولية الخاصة التى لازمت انشاء عصبة الامم . فقد جاء فى ميثاق العصبة وقتئذ انه :

«1 § 2 Any fully self-governing State, Dominion or Colony not named in the Annex may become a member of the League if its admission is agreed to by two-thirds of the Assembly.. »

وما التسليم بأن عبارة «self-governing» أى « الحكم الذاتى » تشير بدون شك الى مرتبة أدنى من « السيادة » sovereignty الا أن تلك العبارة كانت وقتئذ تتجاوب وتحقق الاتجاه العام فى أن يشمل التنظيم كل جماعة يكون لها شخصية دولية تقدر الهيئة بواسطة جمعيتها العامة أنها على درجة من الثقل تبيح لصاحبها المشاركة فى نشاطها •

وهذا لم يحصل بالنسبة للامم المتحدة التى التزمت المادة الرابعة من ميثاقها بالتعبير التقليدى الاصيل بالنص على أن العضوية فى الامم المتحدة مباحة لجميع « الدول » الاخرى المحبة للسلام ••

على ان واقع الامر لم تأت الامم المتحدة بجديد فى سياسة قبول الاعضاء فيها • وبيان ذلك انها خلعت على لفظ « الدولة » التى نصت عليه دون سواه فى ميثاقها ، خلعت عليه تفسيرا واسعا الى مدى يوضح ما للسياسة من تأثير وتقدير فى هذا المجال • ومن ابرز الامثلة على ذلك الهند والفليبين اللتان اشتركتا فى مؤتمر سان فرانسيسكو واصبحتا عضوين أصليين فى الامم المتحدة على الرغم من انهما لم تكونا حينذاك حائزتين تماما لوصف الدولة بما يستلزمه من سيادة أو استقلال كامل فى الداخل والخارج • فالفليبين لم تصبح دولة مستقلة الا حين صدر اعـلان بذلك من الولايات المتحـدة الامريكية فى ٤ يوليو ١٩٤٦ ، وأصبحت الهند « دومنيون » مستقل فى نطـاق مجموعة الشعوب البريطانية فى ١٥ اغسطس ١٩٤٧ • كذلك اصبحتا عضوين اصليين فى الامم المتحدة بحكم اشتراكهما فى مؤتمر سان فرانسيسكو وتوقيعهما للميثاق وكل من جمهورية بيلوروسيا السوفيتية واوكرانيا وهما ، بلا ادنى شك ، لا يمكن اعتبارهما من الدول المستقلة فى عرف القانون الدولى •

١٥ ــ واذا كان لـما تقدم معنى فهو ان شرط السيادة فى فلسفة المنظمات الدولية خاضع للتقدير السياسى وان النسبية فى هذا التقدير

هى الاصل الذى يسمح باعتبار « دولة » كل كيان اجتماعى يتمتع بقدر من الحرية يمكنه من مجاراة المجتمع الدولى ونشاطه المنظم (١) .

١٦ — ومن الواضح ان هذا هو المعنى الذى اخذ به عند اعداد الميثاق العربى .

فمن المعلوم ان الجامعة نشأت بعمل بعض دول الشرق العربى فى ظروف واوضاع لم تكن تلك الدول تتمتع جميعها بالاستقلال والسيادة بمعناها القانونى . كانت سورية ولبنان تناضلان فى سبيل الاستقلال، وكان شرق الاردن خاضعا خضوعا تاما للسلطان البريطانى (٢) . ولم تكن مصر أو العراق أحسن حالا ، فقد كانت كل منهما مقيدة بمعاهدة لا تختلف احكامها كثــيرا عما جاء فى المعاهدة البريطانية الاردنيــة فى سنة ١٩٤٦ (٣) واذا كان مندوب الاتحاد السوفيتى فى مجلس الامن تعرض لنوع الاستقلال الذى يتمتع به شرق الاردن فى ظل هذه المعاهدة الاخيرة وعارض فى عضوية هذا البلد للامم المتحدة فان ما قاله فى هذا الصــدد كان وقتئــذ ينطبق تماما على الوضــع الخــاص بأوكرانيا وبيولوروسيا فى نطاق الاتحاد السوفيتى وعلى وضع بولندا وتشــيكوسلوفاكيا ورومانيا وبلغــاريا فى نطاق الجماعة الدوليــة . فاذا ما دل كل ذلك على شىء فهو كما سبق القول ، ان الســيادة أو الاستقلال المتعارف عليه فى مجال المنظمات الدولية اقليمية كانت أو عالمية هو نوع من « النضج السياسى » لا السيادة القانونية بالمعنى الضيق . وخير تصوير لذلك ما قاله عزام باشا فى اللجنة الفرعية السياسية اثناء المناقشة فى هذا الصدد من « اننا اذا تشددنا فى شرط استقلال الدولة التى تطلب الانضمام وتركنا لمجلس الجامعة السلطة الكاملة فى أن يحرم أية دولة بالطعن فى استقلالها ، فنكون بذلك قد

---

(١) قال مندوب الولايات المتحدة فى صدد قبول اسرائيل بالامم المتحدة « ان تحديد اقليم لاسرائيل ليس شرطا لازما لتمتعها بوصف الدولة » .

(٢) بل انه بعد تأسيس الجامعة تقيدت شرق الاردن باتفاقية رؤى أن أحكامها لا تتمشى والقواعد المقررة للسيادة فى العرف الدولى (معاهدة ٢٢ مارس ١٩٤٦) ، وأثارت لبنــان الموضوع فى اجتماع مجلس الجامعة الثالث (المحضر ص ٩٢) ، كما كان ذلك سببا فى معارضة الاتحاد السوفيتى مرتين فى قبول شرق الاردن عضوا فى الامم المتحدة .

(٣) معاهدة ٣ أكتوبر ١٩٣٢ بالنسبة للعراق ومعاهدة التحالف المبرمة فى أكتوبر ١٩٣٦ بالنسبة لمصر .

خالفنا المبدأ الذى من أجله انشئت الجامعة » • واضاف عليه ممثل العراق فى اللجنة بقوله « اننا اعطينا للدول العربية المستقلة الحق فى ان تتقدم بطلب الانضمام وليس لنا أن نضع لمجلس الجامعة نصا يقرر بموجبه ان هذه الدولة عربية ولكن استقلالها ناقص ، فقد نضطر أن نقبل مندوبا لا يمثل حكومة ، وقد تضطر الجامعة أن تنهض بأقطار عربية هى الان تحت الحكم الاجنبى بأشكال مختلفة » • وهذا القول يتمشى مع ما جاء فى المشروع العراقى لميثاق الجامعة والسابق الاشارة اليه وفيه كل التجاوب مع الفكر السياسى العربى الذى أوحى بانشاء الجامعة شاملة لشعوب الأمة العربية قاطبة ، وهذا ما جعلنا نتعرض لموضوع هذا البحث فى ضوء موقف العراق من طلب الكويت الانضمام الى الجامعة عقب اعلان استقلالها •

١٧ ــ ومما يجب التنويه عنه ، بادىء ذى بدء ، فى صدد الانضمام الى الهيئات الجماعية الدولية وتأثيره على العلاقات بين اعضاء تلك الهيئات ان هناك اعتبارات كان لها بعض التأثير فى موقف بعض الدول ، اهمها الرأى بأن قبول دولة فى الهيئة الجماعية يعتبر اعترافا بوجودها من قبل الهيئة ومن قبل اعضاءها بحكم عضويتهم فيها اى بصفة تلقائية وبالرغم من معارضتهم لها ، الامر الذى يتنافى واستقلال الدولة فى تكييف علاقاتها الدولية • وقد انجلى هذا الامر بما أصبح مسلما به الآن من أن الانضمام الى المنظمات الدولية الجماعية لا يترتب عليه الاعتراف بالدولة طالبة الانضمام أو العضو فى المنظمة من قبل الدول الاخرى الاعضاء فيها • وخير تصوير لذلك عدم اعتراف الدول العربية باسرائيل رغم انتظامها جميعا فى الامم المتحدة • وفى نطاق الجامعة العربية فقد قبلت جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية عضوا فى الجامعة بقرار المجلس المؤرخ ١٢ ديسمبر ١٩٦٧ ومع ذلك لم تعترف المملكة العربية السعودية بعد بهذه الجمهورية [١] •

---

(١) ويلاحظ ان المملكة العربية السعودية اخذت بتقليد حميد اذ امتنعت عن حضور الجلسة التى تقرر فيها قبول اليمن الجنوبية الشعبية فى الجامعة • وكان هذا تثبيتا للنظرية التى دافعت عنها المملكة ، عندما عرضت عضوية الكويت فى سنة ١٩٦١ : ان العضوية فى الجامعة حق لكل دولة عربية •

وتجدر الاشارة الى ما سبق أن قاله وزير الخارجية السويسرى (موتا) عند قبول الاتحاد السوفييتى عضوا فى عصبة الامم (١٩٣٣) بأن هذا القبول لا يترتب عليه الاعتراف من قبل الدول الاخرى • بل ان بعض الفقهاء يتشككون فى أن التوقيع على اتفاقية ثنائية يتضمن بالضرورة الاعتراف Lauterpacht. Implied Recognition. B.Y.D. 1944 p. 125.

وهناك اعتبار آخر وهو ان القانون الدولى لا يربط الاهلية الدولية capacité d'agir بالسيادة فلم يجعل هذه الاخيرة شرطا للاشتراك فى الحياة الدولية ومزاولة نشاطاتها كلها أو بعضها • وقد اشير الى ذلك فى صدد قبول اعضاء الدومنيون البريطانى ثم العراق ومصر فى عصبة الامم ثم فى الامم المتحدة وممارسة تلك البلاد لحقوق العضوية فى المنظمتين العالميتين دون ان تكون قد حصلت على استقلالها التام •

١٨ — حصلت الكويت على استقلالها بموجب الاتفاقية المبرمة مع المملكة المتحدة بتاريخ ١٩ يونيو ١٩٦١ ، وتقدمت بتاريخ ٢٢ يونيو ١٩٦١ بطلب انضمامها الى الجامعة • وفى ٢٦ يوليو ١٩٦١ اعلنت الحكومة العراقية أن الكويت جزء لايتجزأ منها وأصدرت بعض قرارات تعتبر من صميم التنظيم السياسى والادارى للاقليم الكويتى ، كما هددت باحتلال الاقليم فنزلت القوات البريطانية الى الاراضى الكويتية بتاريخ ٣٠ يوليو ١٩٦١ بناء على طلب أميرها وبمقتضى اتفاقية ١٩ يونيو ١٩٦١ • وفى هذه الآونة كانت جميع الدول العربية ، باستثناء الحكومة العراقية ، قد اعترفت بالكويت دولة مستقلة وهنأتها باستقلالها •

اجتمع مجلس الجامعة فى الخامس من يوليو ١٩٦١ لبحث طلب الكويت الانضمام الى الجامعة وتحول الى لجنـــة الشئون السياسية وناقش الموضوع فى أربعة اجتماعات أوضح فيها مندوب العراق ، ضمن ما اثاره من اعتبارات سياسية لا شأن لهذا البحث بها ، أوضح وجهة نظر حكومته فى تفسير الفقرة الثانية من المادة الاولى من الميثاق فى صدد صلاحيات المجلس فى اقرار قبول الاعضاء الجدد فى الجامعة • فأبدى الرأى بأن قرار المجلس فى هذا الصدد يجب أن يصدر باجماع آراء اعضاءه ، فكان بذلك متناقضا مع الاتجاه العام لسياسة العراق منذ نشأة الجامعة ، وأضاف ، فى اعتراضه على اقتراح لبنانى بتأجيل البت فى طلب الكويت لاجل افساح المجال للتفاهم حتى يصدر المجلس قراره بالقبول ، بأنه يجب « ان يتحدد قبول انضمام أية دولة فى الجامعة فى أول اجتماع يعقده المجلس بعد تقديم الطلب » وفى جلسة ٢٠ يوليو ١٩٦١ ابدى مندوب مراكش تفسيره فى هذا الصدد بقوله ان حكومته تعتقد ان المادة الاولى (فقرة ٢) من الميثاق « لا تحوج المجلس الى التصويت » • ومعنى ذلك ترجيح حق الدولة العربية فى الانضمام الى

الجامعة دون أن يستلزم هذا الانضمام قرار موضوعى من المجلس ، وكان هذا أيضا رأى الجمهورية العربية المتحدة •

١٩ — والواقع ان فى مراجعة الاحداث التى مرت بها المسألة الكويتية يبين بوضوح ان الحكومة العراقية وقتئذ لم يحركها اعتبار قانونى سليم فى تفسير الميثاق انما كانت الاعتبارات السياسية المحضة هى التى أملت عليها موقفها • وهذا ما كان يخشاه واضعو الميثاق العربى ، وما كان يقصدون رده بالتأكيد على أن العضوية فى الجامعة حق لكل دولة عربية ايا كان قدر الاستقلال الذى حصلت عليه ما دام ان هذا القدر يسمح لها بمجاراة الحياة السياسية الدولية والاشتراك فيها • والقول بأن قرار مجلس الجامعة يجب أن يكون بالاجماع مخالف لكل منطق ولكل عرف دولى فى مجال التنظيمات الاقليمية الاصيلة مثــل جامعة الدول العربية أو منظمة الدول الامريكية • ولا تصح المقارنة بين تلك المنظمات والمنظمات الاخرى كحلف شمال الاطلسى أو الاتحاد الاوروبى التى يقوم ارتباط أعضاءها على اغــراض عسكرية بحتة فيتأثر بالتالى قوة وضعنا بتطور تلك الاغراض [1] •

وخير دليل على أن مجلس الجامعة العربية لم يتعرض بالبحث لشرط الاجماع قبل المسألة الكويتية واكتفاءه باعلان استقلال الدولة لقبولها عضوا فى الجامعة انه قبل انضمام أكثر من دولة عربية الى الجامعة كانت اوضاعها القانونية والسياسية مشابهة للوضع الكويتى فى ظل اتفــاقية ١٩ يونيو ١٩٦١ ان لم تكن تلك الاوضـــاع أكثر تقييدا لاستقلالها ، ونذكر على سبيل المثال ليبيا التى كانت تربطها بالملكة المتحدة المعاهدة المؤرخة ٢٩ يوليو ١٩٥٣ وبمقتضاها تقرر للملكة المتحدة حق المرابطة والانتقال بحرية لقواتها المسلحة والاتفاق المؤرخ فى ٩ سبتمبر ١٩٥٤ التى منحت بمقتضاه حكومة الولايات المتحدة قاعــدة ويلوس الجوية لمدة ٢٠ عاما •

٢٠ — وجدير بالذكر انه بذلت أكثر من محاولة لتعديل الميثاق واجتمعت لجان لهذا الغرض تعرضت لموضوع العضوية ، وفى لجنة

---

(١) عقدت معاهدة منظمة شمال الاطلسى بتاريخ ٤ ابريل ١٩٤٩ لمواجهة ما كانت الولايات المتحدة الامريكية ودول غرب اوروبا تخشاه وقتئذ من عدوان سوفييتى على دول أوروبا الغربية

تعديل الميثاق عاد مندوب العراق الى خط سياسة بلاده الاصلية وطالب بأن يكون قبول الدولة « اوتوماتيكيا » على حد تعبيره وبأن تبــدأ العضوية من تاريخ تقديم الطلب الى المجلس دون أن يكون هناك تصويت عليه أو قرار فى شأنه [١] وذلك على أن يسبق القبول توافر شرط اعتراف جميــع الدول بالدولة طالبة الانضــمام ، والواقع أن التصوير الصحيح للوضع جاء على لسان مندوب الاردن الذى طالب بالابقاء على النص الوارد بالميثاق وأوضح ان طلب كل دولة عربية للانضمام الى الجامعة يجب أن يعرض على المجلس لنظره على أن تجاب الدولة لطلبها ، واذا كان لابد من التصويت فيجب أن يكون قــرار المجلس بالاغلبية لا بالاجماع .. وحسما لمناقشات احيت الذكريات الاولى لمشروع الميثاق اتفق على الابقاء على نص المادة الاولى على حالته [٢] .

٢١ — وقد قبلت الكويت عضوا بالجامعة بقرار المجلس الصادر بتــاريخ ٢٠ يوليو ١٩٦١ ولم يحضر الاجتمــاع مندوب الحــكومة العراقية . وكما سبق الاشارة اليه قبلت جمهورية اليمن الجنــوبية الشعبية عضوا فى الجامعة بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٦٧ ولم يحضر الاجتماع مندوب المملكة العربية السعودية . وفى تلك السابقتين تقليد يستفاد منه :

اولا — ان العضوية فى الجامعة حق لكل دولة عربية مستقلة .

ثانيا — ان الاستقلال المنوه عنه يرتكز أســاسا على « الاعتراف بشخصية الدولة » واهليتها على المشاركة فى الحياة الدولية .

---

(١) المشرع العراقى المقدم بتاريخ ٥ يونيو ١٩٦١ :

... لكل دولة عربية مستقلة يعترف بها من قبل الدول الاعضــاء كافة وتقبل بالالتزامات المنصوص عليها فى هذا الميثاق وترغب فى الانضمام الى الجامعة أن تودع لدى الامانة العامة طلبا بذلك، وتصبح عضوا فى الجامعة بمجرد عرضه على المجلس فى أول اجتماع له يعقد بعــد تقديم الطلب .

(٢) وممــا يلفت النظر أنه لم يتوقف المجلس فى هذا الصدد عند تطبيق المادة السابقة من الميثاق التى لا تلتزم بمقتضاها الدول الا بقرارات المجلس التى تقبلها . لا شك فى أن مسألة الانضمام الى الجامعة تخرج عن نطاق تطبيق هذه المــادة .

ثالثا — انه فى نطاق جامعة الدول العربية كما هو فى الامم المتحدة لا يترتب على قبول الدولة فى الجامعة اعتراف جميع الدول بها •

٢٢ — ولا شك انه فى حالة ما أن ينظر فى تعديل الميثاق نظرة جدية لابد من حسم موضوع الانضمام الى الجامعة بنص صريح يوضح الامور توضيحا يزيل كل لبس فيما تريد الدول العربية أن تكون عليه منظمتها الدولية •

تغيير مسار الطائرات بالقوة (١)

للاستاذ الدكتور سمعان بطرس فرج الله

أستاذ مساعد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعـــة القـــاهرة

تطورت الطائرة كوسيلة من وسائل نقل الاشخاص والبضائع الى درجة انها خطفت حركة التجارة الدولية من كل وسيلة غيرها من وسائل النقل تقريبا باستثناء ناقلات البترول • ويتزايد عدد الطائرات باطراد عاما بعد عام ، كما تتضاعف حركة البشر والبضائع الى درجة لم يسبق لها مثيل وبحيث أصبح النقل الجوى عماد التبادل التجارى بين الدول، ووسيلة سريعة ومريحة وآمنة لتنقل الافراد ، وأداة فعـــالة لتبادل الرسائل البريدية •• الخ • فلا عجب اذن من أن تعمل الدول على تدعيم هذا المرفق الحيوى ودفعه الى الامام بخطى ثابتة •

ولا شك ان سلامة النقل الجوى — الى جانب السرعة — هى فى مقدمة العناصر التى تحمل المسافر أو الصـــانع أو التاجر على اختيار الطائرة كوسيلة للنقل • ولذلك نجد أن مراكز البحوث ، والمعاهد العلمية ، ومصانع الطائرات ، والهيئات الحكومية والدولية تفكر وتعمل من أجل تحقيق امان أكثر وحوادث اقل • ويزداد عنصر الامان فى الطيران يوما بعد يوم بصورة مطردة بفضل التحسينات الفنية والمعدات الدقيقة التى ادخلت على الطائرات وعلى أساليب الخدمة الارضية للطيران •

ولكن بعد الحرب العالمية الثانية تدخل عامل جديد لم يكن فى الحسبان وكان من نتيجته زيادة مخاطر النقل الجوى وعرقلة حركة نقل الاشخاص والبضائع بالطائرة • هذا العامل هو اقدام بعض الافراد على

---

(١) محاضرة القيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٧٠ •

التدخل فى مسار الطائرات باستخدام القوة ، أو التهديد باستخدامها ، وتحويلها عن خط السير المقرر لها • وقد أطلق على مثل هذا العمل فى الاسلوب الجارى اصطلاح « خطف الطائرات » Hijacking (١) • وقد تعددت حوادث تغيير مسار الطائرات بالقوة فى السنوات العشر الاخيرة • فقد بلغ عددها فى الفترة من ١٩٦١ حتى نهاية ١٩٦٩ قرابة ١٣٥ حادثة ، منها ٧٠ حادثة خلال عام ١٩٦٩ وحده • هذه الحوادث منها ما نجح ومنها ما أخفق • ولكن من الملاحظ ان عام ١٩٦٩ ضرب الرقم القياسى ليس فقط فى عدد حوادث « خطف الطائرات » ولكن ايضا فى نسبة الناجح منها •

ولا شك ان « خطف الطائرات » يعرقل مرفق النقل الجوى نظرا لانه يهدر أهم ميزتين يتسم بهما هذا المرفق الحيوى ، الا وهما : السرعة والامان • فتغيير مسار الطائرات بالقوة فيه تأخير لحركة انتقـال الاشخاص وحركة تبادل السلع والخدمات من جانب ، كما انه يعرض سلامة المسافرين لاخطار جسيمة ، بل قد يؤدى الى وقوع كوارث جوية مريعة من جانب آخر • وحتى مع افتراض عدم استخدام القوة بالفعل والاكتفاء بالتهديد باستخدامها، فان مجرد اجبار الطائرة على تغيير خط سيرها المقرر لها لا يخلو من مخاطر • فالطائرات التى تحلق فوق اليابس لا تكون عادة مجهزة باجهزة الهبوط الاضطرارى على سطح الماء • كذلك اذا تولى «خاطف» الطائرة قيادتها بمعرفته أو فرض على قائد الطائرة تصرفا معينا (٢) ، فانه قد لا يكون على دراية بالممرات الجوية أو بمشاكل الاقلاع والهبوط المعقدة ، خصوصا فى حالات تقلب الطقس ، هذا بالاضافة الى مشكلة توفر الوقود من عدمه ، وغيرها من المشاكل الفنية العديدة التى تواجه الملاحة الجوية •

لهذه الاعتبارات أصبحت مسألة « خطف الطائرات » فى مقدمة الموضوعات التى اهتمت بها الدول والمنظمات الدولية فى السـنوات الاخيرة • فان الشعور الدولى لا يشجع حوادث اختطاف الطائرات

---

(١) ان كلمة hijacking تطلق عادة على حالات السطو على وسائل النقل الخاصة بهدف الاستيلاء على شحنتها ، وأصبحت تستخدم الان لوصف حوادث تغيير مسار الطائرات بالقوة عن خط سيرها المقرر لها .

(٢) يبدو أن هذا هو ما حدث عندما اجبر بعض الفدائيين الفلسطينيين طائرة أمريكية على الهبوط فى دمشق يوم ٢٩ اغسطس ١٩٦٩ .

بوجه عام ، بل انه يندد بهذه الحوادث ويناشد الحكومات ومنظمات النقل الجوى الدولية بل وهيئة الشرطة الجنائية الدولية « الانتربول » اتخاذ التدابير الفعالة لوضع حد لها ومنع انتشارها • وحرى بالجهات المسئولة عن الطيران المدنى فى ج • ع • م • ان تولى هذا الموضوع اهتماما كبيرا نظرا لاهمية موقع مصر الجغرافى بين ملتقى قارات ثلاث لتكون محطا لنشاط النقل الجوى التجارى العالمى فضلا عما يتهيأ لها من جو صحو على مدار السنة وارض منبسطة فأصبح مرفق النقل الجوى الدولى احدى الدعائم الهامة لاقتصادنا القومى •

ولكن من الواضح أن الحكومات ما زالت تتخبط حتى الان فى تصرفاتها ازاء عمليات « خطف الطائرات » والسبب فى ذلك ان التدابير الوطنية والدولية التى اتخذت حتى الان لمواجهة هذه الحوادث ثبت انها غير فعالة ، كما انها اتسمت بطابع التسرع والانفعال العاطفى فجاءت قاصرة عن تحقيق الغرض المنشود • فمن الملاحظ أن وضع قواعد قانونية دولية موحدة تحكم جميع حوادث « خطف الطائرات »وتطبق دون تمييز على خاطفى الطائرات ، امر غير عملى وغير عادل فى نفس الوقت مما جعل الكثير من الدول ترفض هذه القواعد الدولية وترتكز على تشريعاتها الوطنية • وهنا تبرز عقدة الموضوع اذ ان تباين التشريعات الجنائية الوطنية سواء من حيث مضمونها أو من حيث نطاق تطبيقها جغرافيا قد يؤدى الى افلات المتهم بخطف طائرة من العقاب ، أو قد يؤدى الى معاقبة مجرم سياسى على نفس منوال من يتهم بارتكاب جريمة من جرائم القانون العام •

فان « خطف الطائرات » يرجع الى اسباب مختلفة تمام الاختلاف ، تتباين بين الدوافع السياسية والدوافع الحربية والدوافع الاجتماعية أو النفسية ، وكلها مختلفة الى ابعد حد • فهناك افراد خطفوا طائرات هربا من تنفيذ احكام قضائية صدرت ضدهم أو خوفا من تقديمهم الى المحاكمة بتهمة ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام • وثمة آخرون خطفوا طائرات لاسباب عائلية • وآخرون خطفوا طائرات تحت تأثير الخمر ، او فرارا من تأدية الخدمة العسكرية ، أو تبرما بالمعيشة فى بلده •• الخ • بينما نجد آخرين يخطفون طائرات خلاصا من التفرقة العنصرية ، أو لاسباب سياسية متعددة مثل الثوار الذين يعانون الاضطهاد فى بعض دول امريكا اللاتينية ، او الاريتريين الذين يسعون

للاستقلال ، أو بعض الافراد الذين حاولوا لفت انظار العالم الى عدالة قضية معينة مثال ذلك الشاب اليونانى الذى حول طائرة يونانية للقاهرة فى ٣ يناير ١٩٦٨ وكان دافعه ابداء مشاعر الاحتجاج على احتجاز السلطات اليونانية للفدائيين العربيين اللذين حاولا فى ذلك الوقت ضرب طائرة تابعة لشركة « العال » الاسرائيلية فى مطار اثينا (٣) ، أو مثال ذلك الشاب الفرنسى الذى ارغم طائرة امريكية ، يوم ٩ يناير ١٩٧٠ ، على الهبوط فى مطار بيروت انفعالا منه للموقف العربى (٤) • والبعض الاخر من حوادث « خطف الطائرات » وقع فى اطار قانون الحرب مثل العمليات التى قامت بها بعض منظمات المقاومة الفلسطينية •

ازاء هذا التعدد والتباين بين دوافع « خطف الطائرات » ليس من الحكمة ولا من العدالة فى شىء المســاواة فى المعــاملة بين خاطفى الطائرات لا من حيث محاكمتهم وتوقيع العقوبة عليهم ، ولا من حيث تسليمهم الى الدولة صاحبة الاختصاص القضائى • صحيح ان حماية مرفق الطيران المدنى الدولى أمر حيوى ولكن ذلك لا يجب أن يحجب اعتبارات اخرى قد تكون أكثر أهمية وحيوية ، خصوصا اذا تعلق الامر بحماية أمن الدولة واستقلالها وسيادتها •

وموضوع « خطف الطائرات » لا يثير مشاكل فيما يتعلق باقليمية القوانين الجنائية اخذا فى الاعتبار نوعية الجرائم السياسية فحسب ، ولكنه يثير مشاكل أخرى تتعلق بمصير الطائرة المخطوفة ، وحقوق المسافرين عليها ، والرقابة التى تفرضها كل دولة على دخول الاجانب اقليمها وغيرها من المشاكل التى سنتعرض لها بعد الاجابة عن سؤال هام يتبادر الى الذهن وهو : **هل يعتبر تغيير مسار الطائرات بالقوة من قبيل القرصنة الدولية ؟**

لقد تردد كثيرا فى الاوساط غير الرسمية ، بل وفى بعض الاوساط الرسمية أيضا بان تغيير مسار الطائرات بالقوة يعتبر عملا من أعمال القرصنة • ففى ٩ أكتوبر ١٩٦٩ طلبت اثنتا عشرة دولة ادراج مسألة

---

(٣) الاهرام ١٩٧٠/١/٢١ ص ١ و ٧ •

(٤) الاهرام ١٩٧٠/١/١٠ ص ١ و ١١

هامة وعاجلة فى جدول أعمال الدورة الرابعة والعشرين للجمعية العامة للامم المتحدة تحت عنوان «القرصنة فى الجو » (piracy in the air)(٥) كذلك فان بعض التشريعات الوطنية تنص صراحة على جريمة « القرصنة الجوية » ووصفتها بانها استعمال العنف أو التهديد من أجل التدخل فى عمل طاقم الطائرة (٦) •

هذا تكييف قانونى خاطىء ولا أدل على ذلك من أن مكتب الجمعية العامة قرر تغيير عنوان المسألة المقترح ادراجها فى جدول الاعمال الى « تغيير مسار الطائرات بالقوة اثناء طيرانها (Forcible diversion of civil aircraft in flight) » (٧) • فان القرصنة بوصفها جريمة دولية (delicta juris gentium) لها اركانها الخاصة التى حددها العرف الدولى وهذه الاركان لا تتوفر فى واقعة تغيير مسار الطائرات بالقوة • واذا وصفت بعض التشريعات الوطنية هذه الواقعة بانها تكون جريمة « قرصنة » فان هذا التكييف القانونى لا يلزم الدول الاخرى لانه لا يتفق وقواعد القانون الدولى فى هذا الشأن • وقد قننت المادة ١٥ من اتفاقية جنيف لاعالى البحار ، والتى ابرمت سنة ١٩٥٨ ، القواعد العرفية الدولية المتعلقة بجريمة القرصنة (وان كانت قد توسعت فى مفهوم القرصنة الى حد ما) فحددت الفقرة الاولى منها أعمال القرصنة على الوجه التالى :

« أى عمل من اعمال العنف غير المشروع ، أو الاستيلاء ، أو النهب اذا ارتكب هذا العمل لاغراض خاصة بواسطة طاقم أو ركاب سفينة خاصة أو طائرة خاصة وكان موجها ضد سفينة أخرى أو **طائرة أخرى أو** ضد اشخاص أو ممتلكات على ظهرها ، وذلك اذا وقع العمل فى اعالى البحار أو فى مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول » •

---

(٥) U.N., General Assembly, **Document A/7656** and Add. 1 and 2

الدول التى قدمت الاقتراح هى : الارجنتين ، استراليا ، بلجيكا ، البرازيل ، كندا ، جمهورية الدومينيكان ، الاكوادور ، ليسوتو ، اللوكسمبورغ ، مدغشقر ، هولندا ونيوزيلندا •

(٦) قانون الطيران الفدرالى (Federal Aviation Act) الامريكى الصادر عام ١٩٥٨ •

راجع : **EVANS, A.E.** : «**Aircraft Hijacking : Its Cause and Cure**» **American Journal of International Law**, Vol. 63, No. 4, October 1969, pp. 695 — 696.

(٧) U.N., General Assembly, **Document A/7845.**

واضح انه طبقا لهذا النص لا يعتبر « خطف الطائرات » من قبيل أعمال القرصنة الدولية لان هذا العمل يرتكب على متن الطائرة المخطوفة وليس موجها ضد طائرة أخرى ، هذا حتى مع افتراض توافر جميع الاركان الاخرى لجريمة القرصنة كما حددتها المـــادة ١٥ من اتفاقية جنيف المذكورة (٨) وقد استبعدت لجنة القانون الدولى التابعة للامم المتحدة صراحة من أعمال القرصنة أعمال العنف أو الاستيلاء أو النهب اذا وقعت هذه الاعمال على ظهر السفينة ذاتها وكانت موجهة ضد السفينة نفسها أو موجهة ضد أشخاص أو ممتلكات على ظهر تلك السفينة حتى لو ارتكبت تلك الاعمال لاغراض خاصة (٩) • وهكذا وجدت الدول نفسها أمام فراغ قانونى (lacune) • فقواعد القانون الدولى العام لا تتناول موضوع « خطف الطائرات » ، وبالتالى لا يوجد أى التزام دولى بمعاقبة مختطفيها •

ولكن ازاء تعدد حوادث « خطف الطائرات » وتأثير ذلك على سلامة الملاحة الجوية ، رأت الدول أتخاذ بعض التدابير لمنع وقوعها ، أو

---

(٨) ان معظم أركان جريمة القرصنة غير متوفرة فى عمليات « خطف الطائرات » . فمثلا لا ترتكب أعمال القرصنة الا فى أعالى البحار أو فى مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول . والعدد الاكبر من حوادث « خطف الطائرات » التى وقعت حتى الان كانت اثناء تحليق الطائرات فى المجال الجوى لدولة من الدول . ومن ناحية أخرى فان أعمال العنف أو الاستيلاء او النهب لاتعتبر من قبيل القرصنة الااذا ارتكبت لاغراض خاصة أى لتحقيق مصلحة فردية (private end) وبالتالى اذا ارتكبت هذه الاعمال لاغراض سياسية عامة فانها لا تعتبر من قبيل القرصنة . صحيح ان التفرقة بين « الاغراض الخاصة » و « الاغراض العامة » قد تكون مستعصية فى بعض الاحيان . فلا يشترط فى أعمال القرصنة أن ترتكب بدافع الرغبة فى تحقيق مكاسب مادية معينة ، فلا يشترط فيها نية السرقة أو النهب (animus furandi) اذ أنها قد ترتكب بدافع الشعور بالكراهية أو الانتقام . ولكن يمكن القول بصفة عامة بأن الاعمال التى ترتكبها جماعات سياسية — أو افراد — دفاعا عن كيانها السياسى ، أو تحديا للنظام السياسى للدولة التى تحمل السفينة او الطائرة جنسيتها لا تعتبر من قبيل القرصنة لانها تتوخى تحقيق هـــدف عام . وقد جرى العرف الدولى على ذلك . وأشهر مثال حديث يوضح هذه المسألة هو قضية الباخرة سانتا ماريا (Santa Maria) التى ثارت عام ١٩٦١ . فقد استولى الكابتن جالفاو (Galvâo) على سفينة تجارية برتغالية كتعبير عن معارضته لحكم الديكتاتور سالازار وتأييدا للجنرال دلجادو (Delgado) ، خصم سالازار الرئيسى . فلم تعتبر الدول — باستثناء بعض حلفاء البرتغال — بأن الاستيلاء على هذه السفينة فى أعالى البحار يعتبر جريمة قرصنة . راجع : GREEN, L.C. : «The Santa Maria: Rebels or Pirates», in **The British Year Book of International Law, 1961**, O.U.P., London 1962, pp. 496 — 505.

وحيث أن معظم حوادث « خطف الطائرات » التى وقعت حتى الان كانت لتحقيق أهداف سياسية عامة فانه لا يمكن ان توصف بأنها من قبيل أعمال القرصنة .

(٩) **Yearbook of the International Law Commission, 1956,** Volume II, p. 282.

للمحافظة على الطائرة وحقوق المسافرين فى حالة وقوعها ومعاقبة مرتكبيها اذا لزم الامر • وهذه التدابير قد تكون فنية وبوليسية أو قانونية •

التدابير الفنية والبوليسية :

ان التدابير الفنية والبوليسية هى تدابير وقائية الغرض منها منع وقوع حوادث « خطف الطائرات » • وهى متعددة والبعض منها يتخذ قبل اقلاع الطائرة ، بينما البعض الاخر يتخذ اثناء الطيران • واهم هذه التدابير هى :

١ — تفتيش جميع الركاب وأمتعتهم للتأكد من عدم حملهم اسلحة يستخدمونها لاجبار الطائرة على تغيير مسارها • هذه الوسيلة قد تؤدى الى منع وقوع بعض حوادث « خطف الطائرات » • ولكن عيوبها تفوق مزاياها بكثير • فهى تؤدى الى عرقلة حركة النقل الجوى فى المطارات وبصفة خاصة فى المطارات الدولية الكبرى التى تستقبل عشرات من الطائرات يوميا • فالتفتيش الدقيق يؤدى الى ازدحام المطارات بآلاف المسافرين وتكدس عشرات الاطنان من المنقولات والبضائع • صحيح انه فى الامكان استخدام اجهزة الكترونية متقدمة للكشف عن الاسلحة للاسراع فى عمليات التفتيش ، ولكن هذه الاجهزة لا تستطيع أن تميز بين الاسلحة المحظور حملها وبين الادوات المعدنية الاخرى ، المصرح بهـا • ثم ان هـذه الطريقـة لا تؤدى الى منع حـوادث « خطف الطائرات » كلية فقد يستخدم الجانى آلات أخرى لتنفيذ جريمته (كأن يستخدم سكين عادى) •

٢ — أصدر مكتب الطيران المدنى فى الولايات المتحدة (Civil Aeronautics Board) تعليمات فى سبتمبر ١٩٦٨ تبيح لشركات الطيران برفض نقل مسافر اذا لمست من تصرفاته أو من مظهره البدنى أنه يمثل خطرا محتملا اثناء الطيران (١٠) • هذه الرخصة قد تؤدى الى التعسف فى كثير من الاحيان كما انها غير مجدية ازاء بعض الامراض العقلية

(١٠) EVANS, A.E. : «Aircraft Hijacking : its cause and cure», in American Journal of International Law, Vol. 63, No. 4, October 1969, p. 703.

التى لا تظهر اعراضها الا فى أوقات متقطعة • ثم أن هذه الوسيلة لا تمنع شخص من « خطف » طائرة تحت تأثير تناول الخمر أو مواد مخدرة اثناء الطيران •

٣ — وضع حرس مسلحين ومدربين فى الطائرة — أو تسليح طاقم الطائرة — للتدخل ضد كل من يحاول تغيير مسار الطائرة بالقوة • وقد لجأت دول كثيرة الى هذا الاجراء ومنها الولايات المتحدة الامريكية واسرائيل واثيوبيا • هذا الاجراء ضئيل الفائدة عادة لانه ينطوى على مخاطرة كبرى فى حالة تبادل اطلاق النار بين الحرس وخاطفى الطائرات ، ولذلك عارض الاتحاد الدولى للطيارين هذا الاجراء (١١) •

٤ — لجأت بعض شركات الطيران الى اغلاق الباب المؤدى الى كابينة القيادة • وهذا اجراء غير فعال ايضا • ففى معظم حوادث « خطف الطائرات » وقع التهديد على احدى المضيفات وليس على قائد الطائرة شخصيا •

٥ — ثم اقتراح آخر يدعو الى خفض ضغط الهواء داخل الطائرة بحيث يفقد الجانى وعيه • ولكن من عيوب هذه الوسيلة انها تؤدى الى اغماء الركاب جميعا مع ما قد يترتب على ذلك من عواقب بالنسبة للبعض منهم • ثم ان هذه الوسيلة قد لا تكون فعالة لان هناك فترة زمنية ، مهما كانت قصيرة ، قبل الاغماء قد ينفذ فيها الجانى تهديده بالفعل •

واضح مما تقدم أن جميع الاساليب الفنية أو البوليسية ليست كفيلة بمنع حوادث « خطف الطائرات » ، هذا فضلا عن انها تنطوى على مخاطر كثيرة • ولذلك فانه لا شك فى أن التدابير القانونية وحدها هى التى تؤدى الى تحقيق هذا الغرض • فان فرض عقوبات صارمة على المسئولين عن خطف الطائرات من شأنه أن يردع غيرهم بعد أن يتبينوا أنه لا فائدة من وراء القيام بمثل هذا العمل •

فقد ضمنت بعض الدول (مثل الولايات المتحدة الامريكية والارجنتين والمكسيك واستراليا •••) تشريعاتها الجنائية نصوصا خاصة بمعاقبة

---

(١١) نفس المرجع ، ص ٧٠٤

مرتكبى جرائم « خطف الطائرات » باعتبارها جرائم قائمة بذاتهـا (sui generis) • ولكن تجريم أعمال « خطف الطائرات » بمقتضى هذه التشريعات الوطنية لا ينشىء التزاما دوليا على الدول الاخرى • ومن ناحية أخرى فان بعض اعمال « خطف الطائرات » قد تقع تحت طائلة العقاب بمقتضى التشريعات الوطنية تحت البنود الخاصة بالسرقة بالاكـراه ، أو الخطف ، أو القتـل ، أو حمل سـلاح بدون ترخيص •• الخ • ولكن حتى مع فرض تضمين التشريعات الجنائية فى سائر الدول نصوصا بتجريم اعمال « خطف الطائرات » فان مرتكبى هذه الحوادث قد يفلتون من العقاب بمقتضى قاعدة « اقليمية » القانون الجنائى بمعنى أن الاصل عدم سريان التشريع الجنائى للدولة على جرائم ترتكب فى الخـارج الا فى حالات اسـتثنائية نصت عليهـا التشريعات الجنائية على سبيل الحصر • فتوحيد القوانين الجنائية قد يخلق مشاكل عديدة متعلقة بتنازع القوانين وتنازع الاختصاص • فلكى يعتبر توحيد القوانين الجنائية فى هذا الصدد وسيلة فعالة لردع مرتكبى حوادث « خطف الطائرات » ، لابد من التوسـع فى مفهـوم الاقليمية من جانب ، بمعنى جعل الاختصاص القضائى بمعاقبة خاطفى الطائرات اختصاصا عالميـا (compétence universelle) ، اى تتمتع به كل دولة ايا كانت جنسية المتهم أو جنسية الطائرة أو مكان وقوع الجريمة ، ومؤدى ذلك اعتبار « خطف الطائرات » جريمة دولية (delicta juris gentium) على غرار القرصـنة ، أو جريمة ابادة الجنس (اتفاقية عام ١٩٤٨) ، أو الانتجار فى الرقيق الابيض (معاهدة باريس لعام ١٩١٠ والمعدلة بمقتضى بروتوكول ليك ساكسس فى ١٩٤٩) ، أو جريمة تزوير النقود (اتفاقية جنيف لعام ١٩٢٩) •• الخ • ومن ناحية أخرى يمكن التوسع فى مفهوم « تسليم المجرمين » واعتبار « خطف الطائرات » من الجرائم الخاضعة للتسليم أيا كانت الدوافع من وراء هذه الجرائم •

وسواء أخذنا بمبدأ التجريم الدولى ، او أخذنا بمبدأ خضوع « خطف الطائرات » للتسليم فان هذا يستلزم وضع قواعد قانونية دولية بذلك • وحيث أن اتفاق الدول على أى من المبدأين فى صورته المطلقـة أمر متعذر ، ان لم يكن مستحيلا ، نظرا للجوانب السياسية ، بل والحربية احيانا ، التى ينطوى عليها « خطف الطائرات » ، فقد حاولت الدول

الاتفاق على بعض القواعد الاجرائية الهدف منها التخفيف من الاثار الضارة التى تترتب على « خطف الطائرات » واتخاذ بعض التدابير للتحفظ على مرتكبى هذه الاعمال أو لمحاكمتهم وتوقيع العقوبة عليهم أو تسليمهم الى جهة الاختصاص حسب الاحوال .

واول محاولة فى هذا الصدد تمت بالتوقيع على اتفاقية طوكيو فى ١٤ سبتمبر ١٩٦٣ والخاصة « بالجرائم والاعمال الاخرى التى تقع على متن الطائرات » (Convention on offences and Certain other Acts on Board Aircraft) وقدأصبحت هذه الاتفاقية نافذة ابتداءمن٤ديسمبر ١٩٦٩ بتصديق اثنتى عشرة دولة عليها (الصين (فورموزا) ، الدانمارك، ايطاليا ، المكسيك ، النيجر ، النرويج ، الفلبين ، البرتغال ، السويد ، المملكة المتحدة ، فولتا العليا ، والولايات المتحدة الامريكية) .

اتفاقية طوكيو لعام ١٩٦٣ (١٢) :

لقد حددت المادة ١١ فقرة أولى اعمال « خطف الطائرات » على الوجه التالى :

« اذا استخدم شخص على متن طائرة القوة أو هدد باستخدام القوة بطريقة غير مشروعة لعرقلة استغلال الطائرات أو الاستيلاء عليها أو فرض رقابته عليها اثناء الطيران ، أو كان مثل هذا العمل على وشك الوقوع ، فان الدول المتعاقدة تلتزم .... »

واضح من هذا النص انه يجب توافر خمسة شروط فى عملية « خطف الطائرات » لكى تتخذ الدول بعض التدابير تطبيقا لاتفاقية طوكيو :

— أن يكون العمل غير مشروع (unlawful)
— أن يتم عن طريق استخدام القوة أو التهديد باستخدامها .
— أن يقع العمل على متن الطائرة (on board)
— أن يقع اثناء الطيران (in flight)

(١٢) International Civil Aviation Organization (ICAO) : **International** Conference on Air Law, Tokyo, August — September 1963, Vol. II. Documents, **Doc. 8565 — LC/152 — 2**, Montreal 1966, pp. 261 — 273.

— أن يهدف العمل الى الاستيلاء على الطائرة أو التحكم فيها بأية صورة كانت •

الشرط الاول : أن يكون العمل غير مشروع أى أن يصدر من غير ذى صفة ، أى من شخص ليس له حق فرض رقابة على الطائرة • والمرجع فى ذلك الى قانون الدولة التى تتبعها الطائرة بجنسيتها • فاذا اقلع القائد الشرعى بطائرته بالقوة بالرغم من أوامر قائد المطار مثلا فانه لا يعتبر ، فى حكم اتفاقية طوكيو ، بانه « خاطف » للطائرة • كذلك اذا صدرت اوامر من الشركة التى تتبعها الطائرة الى أحد افراد طاقمها بتولى قيادة الطائرة بدلا من قائدها الاصلى وقام القائد المعين الجديد بالاستيلاء عنوة على قيادة الطائرة فانه لا يعتبر « خاطفا » لها •••

ولكن اذا كان عنصر عدم المشروعية فيه احالة الى التشريعات الوطنية وكذلك الى المعاهدات الدولية الخاصة بالملاحة الجوية ، فان هذا لا يعنى أن يكون العمل غير المشروع معاقبا عليه جنائيا بمقتضى هذه التشريعات الوطنية • فيكفى أن يسيطر شخص على الطائرة دون سند قانونى لتوافر ركن عدم المشروعية فى مفهوم اتفاقية طوكيو •

ومن ناحية أخرى قد يكون العمل غير مشروع وفقا لقانون جنسية الطائرة ومع ذلك يعتبر مشروعا من وجهة نظر القانون الدولى طبقا لقواعد قانون الحرب •

فالقواعد الدولية المنظمة للعمليات الحربية (jus in bello) تحتمل القيام بأعمال انتقامية (représailles) لارغام العدو على احترام قواعد القانون الدولى (١٣) • فاثناء الحرب (durante bello) يكون الجزاء الوحيد على مخالفة قواعد القانون الدولى هو مبدأ المعاملة بالمثل (réprocité) • فاذا لجأت

---

(١٣) لا نتفق مع الاستاذ الدكتور محمد حافظ غانم الذى يعتبر الاخذ بالثأر اذا ما تضمن استعمال القوة المسلحة عملا غير مشروع طبقا لنص المادة الثانية فقرة ٤ من ميثاق الامم المتحدة والتى تنهى عن استعمال القوة ضد سلامة أراضى دولة أخرى او استقلالها • راجع **مبادىء القانون الدولى العام** ، الطبعة الرابعة ١٩٦٤ ، ص ٦٦٢ • ان الحظر الوارد فى المادة ٢ فقرة ٤ من ميثاق الامم المتحدة لا ينصب الا على استخدام القوة أثناء السلم • أما زمن الحرب فان أعمال الانتقام أجراء ضرورى لاجبار العدو على احترام قواعد القانون الدولى، ولكن مشروعية أعمال الانتقام تخضع لقاعدة التناسب (proportionnalité) ، كما أن اتفاقيات جنيف تمنع منعا باتا الالتجاء الى أعمال الانتقام ضد أسرى الحرب • راجع فى هذا

سلطات الاحتلال مثلا الى وسائل العقاب الجماعى أو الى أخذ الرهائن من المدنيين ، وبصفة عامة اذا ارتكبت مخالفات لاتفاقيات لاهاى لعام ١٨٩٩ و ١٩٠٧ ولاتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ ، فانه يجوز لقوات المقاومة أن تقوم بعمل غير مشروع اصلا ولكنه يكتسب صفة الشرعية باعتباره جزاء لمخالفة العدو لقواعد قانون الحرب .

أكثر من ذلك هناك رأى — طبقته محاكم بعض الدول بعد الحرب العالمية الثانية — يذهب الى أنه يجوز ارتكاب أعمال غير مشروعة ضد العدو الذى بادر بشن حرب عدوانية . فالدولة التى تبادر بشن حرب عدوانية لا تتمتع بحقوق المحاربين لان الخطأ لا يرتب حقوقا لمن ارتكبه (ex injuria jus non oritur) (١٤) . واذا كنا لا نذهب الى هذا الحد الا انه لا شك فى مشروعية القيام باعمال انتقامية ضد عدو لا يحترم مبادىء وقواعد القــانون الدولى المتعلقة بالحــرب وبالاحتلال العسكرى . وبالتالى فانه يحق لرجال المقاومة العرب (١٥) «خطف الطائرات» التابعة لسلطة الاحتلال ولا يعتبرون فى هذه الحالة مجرمين سياسيين ولكنهم يمارسون حقا معترفا لهم به دوليا ،كما تخضع سفن وطائرات الدول المحايدة للقواعد الخاصة بالغنائم الحربية . ولكن من ناحية أخرى فان الاعمال الانتقامية أو الاعمال الحربية لا يجب أن تمس حقوق المحايدين . فلا يجوز القيام باعمال انتقامية ضد العدو أو

الشأن المذكرة التى قدمتها الامانة العامة للامم المتحدة الى لجنة القانون الدولى التابعة للمنظمة ، وثيقة رقم A/CN. 4/39 وهى منتشرة فى **Yearbook of the International Law Commission 1950**, Volume II, pp. 353 — 354.

وهذه المذكرة كتبها الاستاذ Vespasien V. Pella رئيس الجمعية الدولية للقانون الجنائى .

راجع أيضا : **Annuaire de l'Institut de Droit International** Session d'Amsterdam, Septembre 1957, Vol. 49, Tome I, pp. 323 — 606.

Röling, C.U.A. : «The Law of War and the National Jurisdiction since 1945», in **Recueil des Cours** de l'Académie de Droit International de la Haye, 1961, pp. 400—428.

(١٤) **Annuaire de l'Institut de Droit International**, op. cit., ص ٣٧٠ — ٣٧٥ ، ٤٤٧ — ٤٦١ ، ٤٨٠ — ٤٩٠ .

(١٥) لا فرق فى هذا الشأن بين قوات المقاومة غير المعترف بها رسميا والقوات المعترف لها بصفة المحاربين وفقا لاتفاقية جنيف سنة ١٩٤٩ الخاصة بمعاملة أسرى الحرب . كل ما فى الامر أن رجال المقاومة غير المعترف لهم بصفة المحاربين لعدم توفر الشروط التى وضعتها اتفاقية جنيف المذكورة (هذه الشروط هى : ١ — أن يكون على رأسها رئيس مسئول ، ٢ — أن يحمل افرادها شارة مميزة يمكن التعرف عليها عن بعد ، ٣ — حمل السلاح علنا ، ٤ — احترام قواعد وتقاليد الحرب) يفتدون الحماية التى ترتبها اتفاقية جنيف للمدنيين الخاضعين للاحتلال العسكرى . راجع رولينج : نفس المرجع ، ص ٤٠٠ — ٤٢٨ .

الاستيلاء على ممتلكاته أو التعرض لها فى اقليم دولة محايدة • فاذا طبقنا هذه القواعد على «خطف» طائرات العدو زمن الحرب فانه يمكن القول بان هذا العمل لا يعتبر مشروعا الا اذا ارتكب فى اعالى البحار أو فى مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول ، ولا يعتبر مشروعا اذا ارتكب فوق اقليم دولة محـــايدة • كذلك يجــوز « خطف » طائرات محايدة وبنفس الشروط (فوق اعالى البحار أو فوق مكان لا يخضع لاختصاص دولة من الدول) اذا كانت تحمل مهربات حربية •

الشرط الثانى : « استخدام القوة أو التهديد باستخدامها » • وهذا **الشرط يحتـــاج الى بيـــان** • فالنص الانجليزى ذكر لفظ « القوة » (force) وهو يعنى القوة المادية ، بينما اللفظ الفرنسى المقابل هو العنف : (violence) وهو اوسع مدى اذ يشمل القوة المادية وسائر وسائل الضغط الاخرى سواء اكانت مادية أم معنوية • صحيح أن جميع حوادث « خطف الطائرات » التى وقعت حتى الان تمت باستخدام العنف المادى والتهديد باستخدام السلاح • ولكن الا يمكن أن نتصور أن يفرض شخص رقابته على الطائرة عن طريق تقديم شراب به مادة مخدرة الى القائد الشرعى ؟ الا يمكن أيضا أن نتصور تهديد القائد بشن حملة تشهير ضده اذا رفض تغيير مسار الطائرة عن خط سيرها المقرر ؟ كذلك من أمثلة الضغط المعنوى تهديد القائد بانه فى حالة رفضه تغيير مسار الطائرة فانه يعرض افراد اسرته للقتل أو الخطف •• الخ • بل انه يمكن تصور الاستيلاء على قيادة الطائرة عن طريق الغش • ومثال ذلك أن يقنع شخص القائد الشرعى بانه معين لقيادة الطائرة بدلا منه • جميع هذه الوسائل تؤدى الى نفس الفرض ، الا وهو التحكم غير المشروع فى الطائرة • ولذلك دعى البعض(١٦) الى عدم ذكر وسائل «خطف الطائرات» فى نص المادة ١١ المذكورة على اعتبار أن أحكام معاهدة طوكيو يجب أن تنطبق متى تم الاستيلاء على الطائرة أو فرض الرقابة عليها دون سند قانونى ، ايا كانت الوسائل المستعملة لتحقيق هذا الغرض • ولكن غالبية الدول المشتركة فى مؤتمر طوكيو لم ترغب فى التوسع فى مفهوم « خطف الطائرات » على هذا النحو وقررت ان احكام الاتفاقية لا تنطبق الا فى حالة استخدام القوة المادية أو التهديد باستخدامها •

---

(١٦) ICAO : **International Conference on Air Law, Tokyo**, August — September 1963, Vol. I, **Minutes**, Doc. 8565 — LC/152 — 1, p. 325—328.

وقبل المؤتمر وجهة نظر الاغلبية بدليل أن النص الانجليزى الذى اعدته لجنـــة الصــــياغة كان يذكر لفظ « العنف » (violence) ولفظ « التهديدات » (menaces) كما كان يذكر عبارة « أو أية وسيلة أخرى » (or any other means) (١٧) • وفى النص النهـــائى الذى أقره المؤتمر ألغيت كلمة « تهديدات » كما ألغيت عبارة « أو أية وســـائل أخـــرى » واســـتبدلت كلمة « العنف » بكلمة « القوة » (force) • وفسر المؤتمر اللفظ الفـــرنسى «violence» بأنه يعادل اللفظ الانجليزى « force » • وهـــكذا فان أعمال « خطف الطائرات » لا تستوجب اتخاذ تدابير خاصة تطبيقا لاتفاقية طوكيو الا اذا وقعت هذه الاعمال عن طريق استخدام القوة المادية أو التهديد باستخدامها • وهذا يعتبر نقصا كبيرا فى الاتفاقية •

الشرط الثالث : ان يقع العمل على «متن الطائرة» • وهذا ماحدث حتى الان • ولكن الا يمكن تصور حالة التدخل غير المشروع لتغيير مسار الطائرات عن طريق استخدام أجهزة لاسلكية مثلا ؟ لقد استبعد مؤتمر طوكيو صراحة مثل هذه الحالات فهى تخضع لقانون محل ارتكاب الجريمة (١٨) •

الشرط الرابع : أن يقع العمل « اثناء الطيران » • وقد قرر مؤتمر طوكيو أن عبارة « اثناء الطيران » يجب أن تؤخذ فى مفهوم المادة الاولى فقرة ٣ من الاتفـــاقية • وقـــد نصت هـــذه المـــادة على أن « الطيران » يبدأ منـــذ اللحظة التى يتم فيها تشغيل القوة المحركة للطائرة للاقلاع الى اللحظة التى يتم فيها قطع الطائرة لمر الهبوط (when the landing run ends) (١٩) • أن تفسير عبارة « اثناء الطيران » على هذا النحو يشوبه الغموض كما انه يؤدى الى

---

(١٧) Op. cit., Vol. II, Documents, p. 228.

راجع ايضـــا تقرير اللجنة الفرعية الخاصـــة ببحث موضوع الاستيلاء غير المشروع على الطـــائرات :

ICAO : Sous-comité du Comité juridique chargé d'étudier la question de la Capture illicite d'Aéronefs, Première Session (10 —21 février 1969), Deuxième Session (23 Septembre — 3 Octobre 1969), Document 8838 — LC/157, Montréal 1969, p. 3, § 10. 2.

(١٨) International Conference on Air Law, Tokyo 1963, op. cit., Vol. I, p. 325

(١٩) وقد قررت اللجنة الفرعية المكلفة بوضع مشروع معاهـــدة عن « خطف الطائرات » التمسك بهذا التفسير • راجع ICAO : Document 8838 — LC/157, p. 4 § 10. 4. وهو المرجع المشار اليه فى هامش رقم ١٧ •

قصور واضح لا يحقق الهدف المقصود من النص • فماذا يقصد بعبارة « تشغيل القوة المحركة للطائرة للاقلاع » • ان هذه العبارة تحتمل ثلاثة تفسيرات (٢٠) • فقد تعنى الوقت الذى تبدأ فيه الطائرة زيادة سرعتها فى منتصف ممر الاقلاع تمهيدا للاقلاع فعلا • وقد تعنى وصول الطائرة الى بداية ممر الاقلاع • وأخيرا قد تعنى مجرد تشغيل القوة المحركة للطائرة فتشمل عبارة « اثناء الطيران » الفترة اللازمة لانتقال الطائرة من محل مرساها فى المطار الى ممر الاقلاع • ونحن نميل الى هذا التفسير الاخير لان فيه اعمال للنص أكثر من التفسيرين الاخيرين • ومن ناحية أخرى فان عبارة « اللحظة التى يتم فيهـا قطع الطائرة لمر الهبوط » عبارة غامضة وقاصرة فى نفس الوقت • فهل تعتبر الطائرة انها قطعت ممر الهبوط عندما تستدير للتوجه الى مكان رسـوها فى المطار ؟ أم المقصود هو استمرار الطائرة فى السير الى أن تقف فى مرساها ؟ ومن ناحية أخرى ما هو حكم الطائرة التى تصطدم بالارض قبل أن تقطع ممر الهبوط ؟ وما حكم الطائرات العمودية التى لا تحتاج فى عملية هبوطها الى ممر لهذا الغرض ؟ فى كلتى الحالتين الاخيرتين لا يتوفر الشرط الرابع ومن ثم لا تنطبق أحكام الاتفاقية • وكان من الاصلح أن تأخذ عبارة « أثناء الطيران » فى مفهوم المادة ٥ فقرة ٣ من اتفاقية طوكيو التى قررت ان « الطيران » يبدأ منذ لحظة اغلاق ابواب الطائرة بعد ركوب المسافرين الى لحظة فتح تلك الابواب لنزولهم دون حاجة الى اشتراط تشغيل القوة المحركة للطائرة للاقلاع أو قطع ممر الهبوط حتى نهايته •

الشرط الخامس : أن يهـدف العمل الى الاستيلاء على الطائرة أو التحكم فيها باية صورة كانت • فلا يشترط وجود نية تغيير مسار الطائرة ويكفى التدخل فى قيادتها لكى يوصف العمل بأنه « خطف » للطائرة•كما لايشترط بطبيعةالحالوجود نيةالسرقة (animus furanti)

وقد نصت المادة ١١ فقرة أولى كذلك على ضرورة قمع الشروع فى عمليات خطف الطائرات • الا أن النص لم يذكر كلمة « شروع » (tentative) صراحة ، وهو اصطلاح قانونى محدد المعنى مفاده أن

(٢٠) Comments of the International Union of Aviation Insurers, in ICAO : Legal Committee, XIVth Session, Rome, 28 August — 15 September 1962, Vol. II, Document 8302 — LC/150 — 2, p. 105.

الشروع لا يتوفر الا اذا بلغ نشاط الجانى مرحلة يعتبر بها فى الاقل بادئا فى تنفيذ « الجريمة » • فالتهديد اللفظى لا يعتبر شروعا ما دام نشاط الجانى لا يتجاوز هذا القدر • ولكن الاتفاقية استعملت عبارة «أو اذا كان مثل هذا العمل على وشك الوقوع» (when such an act is about to be committed) ويبدو أن اتفاقية طوكيو ارادت التوسع فى مفهوم الشروع لكى يشمل اعمالا أو أقوالا لا تعتبر من قبيل الاعمال التنفيذية للجريمة • ولا أدل على ذلك من ان مؤتمر طوكيو رفض اقتراحا فرنسيا باستخدام اصطلاح « الشروع » بدلا من العبارة المطاطة التى أوردها النص (٢١) •

وعلى أية حال فان النص على الشروع فى خطف الطائرات ضئيل الفــائدة لان جميــع مظاهر الشروع تقــع تحت طائلة اتفاقيـــه طوكيو ككل التى تخول قائد الطائرة ســلطات ضبط واسعة (٢٢) • وربما الفائدة الوحيدة للنص على الشروع تظهر فى مسألة الاختصــاص القضائى فى بعض الاحيان • فقــد نصت المادة الثالثة من الاتفــاقية على خضــوع الجــرائم أو الاعمال الاخــرى التى تهدد سلامة الطيران لاختصاص الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها الا فى حالات خاصة نصت عليها المادة الرابعة على سبيل الحصر وهى : ١ ــ ان يترتب على هذا العمل آثارا فى اقليم الدولة (أى ارتكب فوق اقليم الدولة) ، ٢ ــ أن يقع العمل من أحد مواطنى الدولة أو أحد المقيمين فيها اقامة دائمة ، ٣ ــ أن يكون العمل ضارا بامن الدولة ، ٤ ــ أن يعتبر العمل مخالفة للقواعد واللوائح الخاصة بالملاحة الجوية فى تلك الدولة ، ٥ ــ أن يكون هذا الاختصاص بمقتضى اتفاقية دولية جماعية • بينما النص على الشروع فى المادة ١١ ينشىء اختصاصا آخر للدولة التى تهبط فيها الطائرة ويترك فيها المتهم الطائرة حتى فى غير الحالات الخمس المنصوص عليها فى المادة الرابعة •

ولم تنص المــادة ١١ على جريمة الاشــتراك فى عملية « خطف الطائرات » وذلك لانه اذا كان الشريك على متن الطائرة المخطوفة فانه

---

(٢١) لقد دارت مناقشة حادة حول هذا الموضوع فى مؤتمر طوكيو ، راجع : International Conference on Air Law, Vol. I, op. cit., pp. 148 — 153

(٢٢) لقد كان هذا راى مندوب السويد فى مؤتمر طوكيو : **نفس المرجع** ، الجزء الثانى ، ص ١٦٤ .

يعتبر فاعلا اصليا • اما اعمال الاشتراك الاخرى فهى تخضع للتشريعات الوطنية لانها لا ترتكب على متن الطائرة •

وثمة ملاحظتان عامتان على نص المادة ١١ فقرة اولى من اتفاقية طوكيو • الملاحظة الاولى أن « خطف الطائرات » الذى يستوجب تدخل الدول بمقتضى الاتفاقية هو الذى ينصب على الطائرات المدنية سواء اكانت تعمل على خطوط جوية منتظمة أو كانت مؤجرة (chartered) • فقد استبعد المادة الاولى فقرة ٤ من أحـكام الاتفـاقية الطائرات الحربية والطائرات العامة الاخرى التى تستخدم فى اعمال الشرطة أو الاعمال الجمركية ، وبصفة عامة فان اتفاقية طوكيو لا تطبق على ما يسمى « بطائرات الدولة » (State Aircrafts) ، مع ملاحظة أنه اذا استخدمت الطائرات المملوكة للدولة فى أعمال النقل مقابل أجر فانها تخضع لاحكام اتفاقية طوكيو (٢٣) •

والملاحظة العامة الثانية تتعلق بالنطاق الجغرافى لاتفاقية طوكيو • فهذه الاتفاقية لا تطبق فى حالات الطيران المحلى (domestic flights) الذى لا يتجـاوز حـدود الدولة التى تتبعهـا الطائرة بجنسيتها • فقـد نصت المـادة الاولى فقـرة ٢ على أن الاتفاقية لا تطبـق على الجرائم أو الاعمال التى تقع اثناء الطيران اذا كانت الطائرة فوق البحار العامة أو فوق اقليم لا يخضع لاختصاص دولة من الدول أو اذا كانت الطائرة راسية فوق سطح الماء فى اعالى البحار • ونصت المادة الخامسة التى تحدد سلطات قائد الطائرة بانها لا تطبق اذا كانت الطائرة تحلق فوق الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها ، أو اذا كانت تطير فوق اعالى البحار أو فوق مكان لا يخضع لاختصاص اية دولة من الدول الا اذا كانت آخر نقطة للاقلاع (the last point of take-off) أو نقطة الهبوط التالية المقررة (the next point of intended landing) واقعـة فى اقـليم دولة غير الدولة التى تتمتع الطـائرة بجنسيتها ، او اذا حلقت الطائرة بعد ذلك فى المجال الجوى لدولة غير دولة التسجيل وكان المتهم على متنها • فاذا قام شخص بفرض رقابته على طائرة تخدم خط سان فرنسيسكو وهونولولو ، أو بين نيويورك

(٢٣) ICAO : Legal Committee, XIVth Session, op. cit., Vol. II, p. 11, § 8

وميامى فى الولايات المتحدة الامريكية ، أو بين لندن وبلفاست ، فان هذا العمل لا يخضع لاتفاقية طوكيو • ولكن يبدو أن اتفاقية طوكيو تنطبق على الاعمال التى تقع على متن طائرة باكستانية تربط بين شرق وغرب باكستان مارة بالمجال الجوى الهندى ، مع أن هذا من قبيل « الطيران المحلى » • ولذلك نرى أن نص المشروع الذى أعدته اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجنة القانونية التابعة لمنظمة الطـيران المدنى الدولية افضل من نص اتفاقية طوكيو من هذه الوجهة • فقـد نص المشروع على أن الاحكام الواردة فيه لا تنطبق اذا كانت الطائرة التى ارتكبت المخالفة على متنها « لم تقلع أو تهبط خارج اقليم الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها » (٢٤) •

على أية حال فان النطاق الجغرافى لاتفاقية طوكيو لن يثير مشاكل فى العمل فان هذه الاتفاقية سوف تنطبق على أعمال خطف الطائرات لان الجانى يهدف دائما الى تغيير مسار الطائرة للهبوط بها على اقليم دولة غير الدولة التى استقلت منها الطائرة • فجرائم خطف الطائرات تقع دائما فى اطار دولى وليس فى اطار محلى •

اذا تحققت الشروط التى نصت عليها اتفاقية طوكيو والتى يجب أن تتوافر فى عملية « خطف الطائرات » فان الدول الاطراف فى الاتفاقية تتخذ بعض التدابير التى من شأنها اعادة الامور الى نصابها فيما يتعلق بالطائرة وبحمولتها وبحقوق المسافرين عليها ، كما أنها تتخذ تدابير ازاء المتهم « بخطف » الطائرة • ويمكن تلخيص هذه التدابير فى الآتى:

أولا : اعادة الرقابة على الطائرة الى قائدها الشرعى •

تنص المادة ١١ فقرة أولى على أن الدول المتعاقدة تتخذ جميع التدابير الملائمة لاعادة الرقابة على الطائرة الى قائدها الشرعى • أن عبارة الدول المتعاقدة تعنى كافة الدول المنضمة الى الاتفاقية • فتستطيع اية

---

(٢٤) «La présente Convention ne s'applique pas lorsque l'aéronef à bord duquel l'infraction a été commise n'a ni décollé ni atterri hors du territoire de l'Etat d'immatriculation de cet aéronef».
ICAO : Sous-Comité du Comité Juridique ..., Doc. 8838 — IC/157, op. cit., p. 91.

دولة ارسال طائراتها الحربية لارغام طائرة مخطوفة على الهبوط • وقد حاولت بعض الدول تحديد هذا النص بقصر هذه التدابير على الدول القريبة من منطقة عمل الطائرة («in or near whose airspace the aircraft is operated») (٢٥) ولكن لم يؤخذ بهذا الاقتراح فى النهاية لتعذر تحديد مضمونه الجغرافى • وعلى أية حال فان ارسال طائرات حربية لتعقب طائرة مخطوفة وارغامها على الهبوط اجراء غير مجدى (٣٦) ، بل انه قد يتسبب فى مخاطر عديدة • ونرى ان التطبيق العملى لهذا النص يقع فى واقع الامر على عاتق الدولة التى تهبط فيها الطائرة ويغادر فيها المتهم الطائرة •

ثانيا : تسمح الدولة التى تهبط فيها الطائرة للركاب ولطاقم الطائرة بمواصلة السفر فى اقرب فرصة ممكنة (المادة ١١ فقرة ٢) • فلا يمكن الادعاء مثلا بأن ركاب وطاقم الطائرة قد دخلوا اقليم الدولة بطريق غير مشروع • كما أن وجود هؤلاء على اقليم الدولة لا يعنى المساس بقوانين تلك الدولة الخاصة بدخول الاجانب واقامتهم ، وخصوصا تلك القوانين المنظمة للهجرة •

ولكن يؤخذ على هذا النص اطلاقه • فقد يكون من بين ركاب وطاقم الطائرة أشخاص خطيرين على أمن الدولة ، أو قد يكون من بينهم مجرمون مطلوب القبض عليهم •• الخ ، فيكون من العبث مطالبة الدولة بالسماح لهم بمواصلة السفر • وتبدو أهمية هذا الوضع فى حالة ما اذا كان من بين ركاب الطائرة أو طاقمها اشخاص تعتبرهم الدولة التى تهبط فيها الطائرة مجرمى حرب ، أو أخذ رهائن من قبيل أعمال الانتقام لارغام العدو على احترام قواعد القانون الدولى المتعلقة باحتلال الاراضى •• الخ •

---

(٢٥) اقتراح استراليا ، راجع : **ICAO : Legal Committee, XIVth Session,** **المرجع السابق** ، الجزء الاول ، ص ١٥٣ • راجع أيضا تعليقات مندوبى بريطانيا والولايات المتحدة الامريكية وفرنسا على الاقتراح الاسترالى ، **نفس المرجع** ، ص ١٥٥ — ١٥٦ •

(٢٦) لقد حدث عند اختطاف طائرة يونانية فى ٢ يناير ١٩٦٩ أن أرسلت السلطات اليونانية طائرتين مقاتلتين لاعتراض الطائرة واجبارها على الهبوط • غير أن المختطف هدد بنسف الطائرة وعلى الاثر انسحبت الطائرتان المقاتلتان بينما واصلت الطائرة المختطفة طريقها الى القاهرة •

الدكتور سامى شبر : « هل اختطاف الطائرات قرصنة فى القانون الدولى العام ؟ » ، **مجلة العلوم القانونية** ، تصدرها كلية الحقوق بجامعة بغداد ، **المجلد الاول** ، العدد الثانى ، سنة ١٩٦٩ ، ص ٢٤١ هامش رقم (٤٣) •

ثالثا : تقوم الدولة التى تهبط فيها الطائرة باعادة الطائرة وحمولتها الى من لهم حق حيازتها (المادة ١١ فقرة ٢) • ولكن غالبا ما تكون ملكية حمولة الطائرة لشخص غير مالك الطائرة ، فهل معنى ذلك ان الدولة التى تهبط فيها الطائرة مكلفة بتوصيل الحمولة الى من يملكها ؟ لا نعتقد ذلك • كل ما هو مقصود أن الدولة تسمح للطائرة بالاقلاع والسفر فى اقرب فرصة ممكنة • فمالك الطائرة هو المسئول عن تنفيذ عقد النقل الجوى وليس الدولة التى تهبط فيها الطائرة •

ويؤخذ على هذا النص أيضا الاطلاق اذ كان يتعين تقييده بقواعد قانون الحرب وتلك المتعلقة بالغنائم الحربية (٢٧) •

بالاضافة الى ذلك نصت الاتفاقية على بعض التدابير التى تتخذ تجاه المتهم بخطف طائرة • فالدولة التى يوجد المتهم فى اقليمها تتخذ تدابير تحفظية تمهيدا لمحاكمته جنائيا أو ابعاده أو تسليمه •

وتتلخص التدابير التحفظية فى الاتى :

١ — حبس المتهم احتياطيا أو اتخاذ أية تدابير أخرى لضمان بقائه فى اقليم الدولة (منعه من الهرب) وذلك وفقا للاجراءات التى ينص عليها تشريعها الوطنى (المادة ١٣ فقرة ٢) • ولا تفرض هذه التدابير على المتهم الا طوال الفـــترة اللازمة لمحـــاكمته جنائيا أو تســـليمه أو ابعاده •

هذا النص لا يرتب التزاما مطلقا على الدولة التى يترك فيها المتهم الطائرة بحبسه أو التحفظ عليه • فالدولة لا تلجأ الى هذه التدابير الا اذا اقتضت الظروف ذلك • فقد تكتفى باستجوابه ويتضح من هذا الاستجواب أن التهمة غير ثابتة عليه •

٢ — تقوم الدولة باجراء تحقيق مبدئى وفورى للتثبت من وقوع الحادث (المادة ١٣ فقرة ٤) • فاذا اسفر الاستجواب الاولى (وهو

---

(٢٧) راجع ملاحظات حكومة جمهورية المـــانيا الفدرالية :
ICAO : Sous-comité du comité juridique ..., Doc. 8838 — LC/157, op. cit., p. 67.

اجراء بوليسى) عن وجود شبهة ارتكاب المتهم للاعمال المنصوص عليها فى المادة ١١ فقرة أولى فان الدولة التى ترك فيها المتهم الطائرة **ملزمة** باجراء تحقيق مبدئى (وهو اجراء قضائى) وفورى للتثبت من واقعة « خطف » الطائرة واسناد هذه الواقعة الى المتهم . وهنا يثور اشكال قانونى . هل يتعين حبس المتهم احتياطيا وفقا لنص المادة ١٣ فقرة ٢ ثم اجراء التحقيق معه بعد ذلك أم العكس ؟ وفقا لسياق المعاهدة واستنادا الى الاعمال التحضيرية التى سبقت ابرامها فان الحبس الاحتياطى يسبق التحقيق المبدئى . وقد عارضت كثير من الدول فى ذلك (٢٨) لان تشريعاتها الوطنية لا تجيز حبس متهم احتياطيا الا بعد اجراء التحقيق معه . فضلا عن ذلك نجد تعارضا بين الفقرتين الثانية والرابعة من نص المادة ١٣ . فالفقرة الثانية تنص على أن التدابير الاحتياطية التى تتخذ تجاه المتهم (ومنها الحبس الاحتياطى) يجب أن تتخذ وفقا للاجراءات التى ينص عليها التشريع الوطنى للدولة . فكيف نلزم تلك الدولة بحبس المتهم احتياطيا قبل اجراء التحقيق معه اذا كان تشريع هذه الدولة لا يقر ذلك ؟

٣ ـ على الدولة التى تتخذ التدابير التحفظية سالفة الذكر اخطار الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها ، والدولة التى يتمتع المتهم بجنسيتها ، وسائر الدول الاخرى التى يعنيها الامر (اذا كان هناك ما يبرره) ، بنتائج التحقيق المبدئى وبالتدابير التحفظية التى اتخذتها تجاه المتهم ، كما تخطرها برغبتها فى مباشرة اختصاصاتها فى هذا الشأن من عدمه (المادة ١٣ فقرة ٥) . يلاحظ أن الالتزام بالاخطار لا يقوم الا بتوافر شرطين : أولا أن تكون الدولة قد قررت حبس المتهم احتياطيا . فالاخطار غير واجب اذا قررت الدولة ترك المتهم حرا طليقا ـ مع منعه من مغادرة الاقليم ـ الى أن يتم التحقيق معه . ثانيا أن الدولة لا تلتزم الا باخطار الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها والدولة التى يتمتع المتهم بجنسيتها فاخطار الدول الاخرى التى يعنيها الامر (مثل الدول التى حلقت الطائرة فوق أراضيها) فمتروك للسلطة التقديرية للدولة التى يوجد فيها المتهم .

---

(٢٨) ICAO : International Conference on Air Law, Tokyo, op. cit., Vol. I, p. 338.
ICAO : Legal committee, XIVth Session, op. cit., Vol. II, p. 47.

والاخطــار يحقق فائدة مزدوجة • فهو أولا من قبيل المســاعدة القضائية بين الدول ويتضح ذلك خصوصا فى حالة تسليم المتهم الى دولة أخرى من حقها تسلمه ومحاكمته • وهو ثانيا من قبيل التيسير لمباشرة حق الحماية الدبلوماسية اذا توافرت شروط ممارسة هــذا الحق •

اذا ثبتت الواقعة على المتهم فان الدولة التى ترك فيها المتهم الطائرة المخطوفة لها حق محاكمته جنائيا أو تسليمه أو ابعاده •

المحــاكمة الجنــائية :

اذا قرر تالدولة التى هبطت فيها الطائرة المخطوفة وترك فيها المتهم الطائرة محاكمة المتهم جنائيا فان هذه المحاكمة تتم وفقا لقوانينها الجنائية • صحيح ان الاصل فى الاختصاص الجنائى بالنسبة للجرائم التى ترتكب على متن الطائرات وهو للدولة المسجلة فيها الطائرة • ولكن اتفاقية طوكيو لعــام ١٩٦٣ قررت استبقاء الاختصاص للدولة التى ارتكبت الجريمة فى اقليمها الجوى فى حالات معينة كما ذكرنا • ونصت صراحة بالاضافة الى ذلك على اختصاص الدولة التى هبطت فيها الطائرة وترك المتهم فيها الطائرة بمحاكمة ذلك المتهم حتى فى حالة عدم وقوع الجريمة فى اقليمها الجوى • صحيح أن « خطف الطائرات » من الجرائم المستمرة (délit continu) فهى لم تتم الا بترك المتهم للطائرة المخطوفة • ولكن قد يحدث أن تتم الجريمة قبل ترك المتهم للطائرة واثناء تحليقها فى الفضاء الجوى الذى لا يعلو اقليم دولة من الدول • مثال ذلك أن يجبر شخص طائرة متجهة من سان فرنسيسكو الى نيويورك على تغيير خط سيرها الطبيعى والتوجه الى أوروبا • وبالقرب من القارة الاوربية يكف المتهم عن التدخل فى مسار الطائرة علما منه بان الوقود لن يكفيها للعودة الى الولايات المتحدة الامريكية ويكون بذلك قد حقق غرضه فى عدم العودة الى الولايات المتحدة • فى مثل هذه الحالة تكون جريمة « خطف » الطائرة قد تمت بانتهاء التحكم فى الطائرة قبل أن تهبــط فى اقليم دولة أوروبية • فتطبيقا للقواعــد العامة فان هذه الدولة لا تملك اختصاص محاكمة المتهم لان الجريمة لم تقع فى اقليمها الجوى ولم تقع فى طائرة مسجلة فيها • ولكن اتفاقية طوكيو استثنت فى واقع الامر هذه الحالة حرصا منها على معاقبة

الجانى عن عمل خطير كخطف طائرة فقررت اختصاص الدولة التى هبطت فيها الطائرة وترك فيها المتهم الطائرة بمحاكمته جنائيا وان كانت الجريمة لم تقع فى اقليم تلك الدولة •

ولكن من ناحية أخرى اذا كانت اتفاقية طوكيو قد توسعت فى مفهوم الاختصاص الجنائى على النحو الذى ذكرناه فاننا نلاحظ انها لا تطبق على جميع حالات « خطف الطائرات » • فمثلا فى الحادث الاخير الذى قام فيه شاب فرنسى بتحويل مسار طائرة امريكية قامت من باريس متجهة الى تل ابيب عن طريق روما واجبارها على الهبوط فى بيروت وترك الشاب الطائرة فى العاصمة اللبنانية لو فرض ان هذا الشاب تمكن من الهرب الى سوريا مثلا فان هذه الدولة الاخيرة غير مختصة بمحاكمته جنائيا عن « خطف » الطائرة (قد يحاكم بتهمة دخول الاقليم السورى بدون تصريح) كما انها غير ملزمة بتسليمه (فمن شروط التسليم أن تكون الجريمة المطلوب تسليم المتهم من أجلها معاقبا عليها فى الدولة طالبة التسليم والدولة المطلوب منها التسليم) • وهكذا قد يتمكن هذا الشاب من الافلات من العقاب • وهذا يعتبر قصورا واضحا فى اتفاقية طوكيو وكان يتعين النص على اختصاص الدولة التى يوجد بها المتهم بمحاكمته جنائيا حتى لو لم يترك المتهم الطائرة فى اقليم تلك الدولة •

ولم تنص اتفاقية طوكيو على العقوبة التى توقع على متهم « بخطف » طائرة • فتقدير نوع العقوبة ومقدارها متروك للسلطة التقديرية للدولة التى تحاكمه • وهنا يجد الجانى ثغرة ينفذ منها فيتجه بالطائرة «المخطوفة » الى دولة لا تتسم تشريعاتها الجنائية بالصرامة والشدة • وعلى أية حال اذا تمت محاكمة المتهم وتثبتت برائته مما اسند اليه (عدم ثبوت الواقعة لا عدم التجريم) أو صدر ضده حكم نهائى واستوفى عقوبته فان ذلك يكون مانعا من محاكمته مرة أخرى تطبيقا للمبدأ القانونى العام المنصوص عليه فى سائر التشريعات والذى يقضى بعدم محاكمة المتهم مرتين عن نفس التهمة (non bis in idem) • واخيرا لم تأخذ اتفاقية طوكيو بمبدأ سقوط الجريمة أو العقوبة بالتقادم •

ولكن اذا كانت هناك ثلاث جهات على الاقل مختصة بمحاكمة المتهم

« بخطف » طائرة جنائيا فان اتفاقية طوكيو لم تضع قواعد لحل مشكلة تنازع الاختصاص القضائى فى هذا الشأن • فهل هناك أولوية فى الاختصاص (a system of priorities) أم أن تنازع الاختصاص مطلق (absolute concurrence of jurisdiction) ومتروك للقواعد القانونية الوطنية والدولية فى هذا الشأن ؟ لقد طالبت بعض الدول بضرورة وضع نظام لاولوية الاختصاص القضائى منعا للمنازعات التى يثيرها تنازع الاختصاص القضائى (وبالتالى تنازع القوانين اذ ان القاضى الجنائى يطبق دائما التشريع الوطنى lex fori) • ولكن مؤتمر طوكيو رفض مقترحات الدول فى هذا الشأن (٢٩) وهكذا تركت مسألة تنازع الاختصاص مفتوحة :

التسليم (extradition)

لم تنص اتفاقية طوكيو على التزام الدولة التى هبطت فيها الطائرة وترك فيها المتهم الطائرة بمحاكمته جنائيا • فاذا قررت تلك الدولة عدم محاكمة المتهم جنائيا فانها تقوم بتسليمه • والتسليم يخضع فى هذه الحالة للقواعد العامة فى التسليم التى ينص عليها التشريع الوطنى ولاتفاقيات التسليم التى تكون تلك الدولة طرفا فيها • وتطبيقا لتلك القواعد ولهذه الاتفاقيات فانه لا يجوز تسليم رعايا الدولة المطلوب اليها التســـليم ، كما لا يجوز تسليم المجرمين السياسيين ، كما يعفى من التسليم من يقوم بعمل من الاعمال التى تجيزها قواعد الحرب•• الخ من موانع التسليم • وحيث أن معظم حوادث « خطف » الطائرات التى وقعت حتى الآن كانت بدوافع سياسية فان معنى ذلك عدم جواز تسليم مختطفيها • وعلى أية حال لا يجوز معاقبة المتهم المسلم الا عن الجريمة التى سلم من أجلها • (spécialité de l'extradition)

الابعـــــاد (expulsion)

قد ترفض الدولة التى هبطت فيها الطائرة تسليم المتهم بخطفها وفى هذه الحالة تكتفى بابعاده • والابعاد بخلاف التسليم لا يعدو اخراج الشخص المبعد من اراضى الدولة المبعدة ليذهب حيث شاء لا الى دولة

---

(٢٩) ICAO : International Conference on Air Law, op. cit., Vol. II, pp. 31 — 45.

معينة • فقد اجازت اتفاقية طوكيو السماح للمتهم بمواصلة السفر الى الجهة التى يقصدها (المادة ١٥) • ولكن بمقتضى المادة ١٤ من الاتفاقية فان الدولة الموجود فيها المتهم قد تجبره على العودة سواء الى الدولة التى يتمتع بجنسيتها ، او الى الدولة التى يقيم فيها بصفة دائمة ، أو الى الدولة التى بدأ منها رحلته الجوية •

يتضح من كل ما تقدم ان اتفاقية طوكيو لعام ١٩٦٣ لا تطبق — فى صورتها الحالية — على جميع المسائل المرتبطة « بخطف » الطائرات • وحتى فى حالة تطبيقها فان نصوصها من العموم والغموض بحيث يمكن التحلل منها دون صعوبة • وهذه الاتفاقية ما هى — فى نظرنا — سوى محاولة متواضعة لحث الدول على تضمين تشريعاتها الجنائية نصوصا لتجريم « خطف » الطائرات باعتباره جريمة قائمة بذاتها (sui generis) • ونرى انه حتى هذه المحاولة المتواضعة قد أخفقت فقد أحجمت الدول عن التصديق على الاتفاقية (٣٠) فلم تصدق عليها سوى اثنتا عشرة دولة حتى الان هى : الصين (فورموزا) ، الدانمارك ، ايطاليا ، المكسيك ، النيجر ، النرويج ، الفيليبين ، البرتغال ، السويد ، المملكة المتحدة ، فولتا العليا والولايات المتحدة الامريكية •

ونظرا لتعدد حوادث « خطف » الطائرات أرادت منظمة الطيران المدنى الدولية تكملة النقص الذى يشوب اتفاقية طوكيو ورفع الغموض عن نصوصها فكلفت لجنة فرعية منبثقة عن لجنتها القانونية بدراسة الموضوع دراسة مستفيضة واقتراح مشروع معاهدة تحكم مسألة « خطف » الطائرات • وفى أوائل اكتوبر ١٩٦٩ وضعت اللجنة الفرعية مشروع معاهدة أكثر شمولا وأكثر تحديدا وانضباطا من اتفاقية طوكيو (٣١) •وتتلخص أهم بنود هذا المشروع فى الاتى :

---

(٣٠) ان احجام الدول عن التصديق على اتفاقية طوكيو لعام ١٩٦٣ يرجع الى أسباب متعددة لا تتعلق فقط بموضوع « خطف » الطائرات . فكثير من الدول لا توافق على مسألة الاختصاص القضائى كما حددتها الاتفاقية ، أو على اختصاصات الضبط الواسعة التى يتمتع بها قائد الطائرة .

(٣١) ICAO : Sous-comité du comité juridique, Doc. 8838 — LC/157, op. cit., pp. 13 — 16.

١ — ان « خطف » الطائرات جريمة جنائية • وكانت اتفاقية طوكيو قد أحجمت عن هذا الوصف •

٢ — التزام الدول الاطراف بتوقيع العقوبة على الجانى وفقا لخطورة الجريمة المرتكبة ولهذا الغرض •

٣ — تلتزم الدول الاطراف بتضمين تشريعــاتها نصوصا تخولــها الاختصاص القضائى فى الحالتين التاليتين :

(أ) اذا ارتكبت الجريمة على متن طائرة تابعة لتلك الدولة •

(ب) اذا هبطت الطائرة فى اقليم تلك الدولة وترك المتهم فيهــا الطائرة • وهذا لا ينفى اختصاص القضاء الجنائى وفقا للتشريع الوطنى فى الحالات الاخرى •

ان الفارق الاساسى بين المشروع ومعاهدة طوكيو هو فى عنصر الالزام •

٤ — ان « خطف » الطائرات يخضع للتسليم فى جميع الاحوال بصرف النظر عن دوافعه السياسية • ومن حيث التسليم تعتبر الجريمة انها ارتكبت :

(أ) فى مكان وقوعها •

(ب) فى اقليم الدولة التى تتمتع الطائرة بجنسيتها •

(ج) فى اقليم الدولة التى تهبط فيها الطائرة ويترك فيها المتهــم الطائرة •

باختصار فان المشروع الذى وضعته اللجنة الفرعية يريد أن يرفع جريمة « خطف » الطــائرات الى مصــاف « الجرائم الدوليــة » (delicta juris gentium) • ولذلك ليس من المتوقع اطلاقا ان تقبل الدول هذا المشروع ولا ادل على ذلك من أن القرار الذى اصدرته الجمعية العامة للامم المتحدة بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٦٩ لم يذكر

كلمة جـريمة « خطف » الطائرات ولـكنه اكتفى بذكر كلمـة عمل « خطف » الطائرات (acts of unlawful interference with ..) (٣٢)

ونحن نرى أنه يجب العمل — بصفة عامة — على الحد من حوادث « خطف » الطائرات ومعاقبة مرتكبيها . فمرفق الطيران من أشـد المرافق حاجة الى التنظيم القانونى فى الظروف الاقتصادية والسكانية الحديثة . ولكن هذا التنظيم يجب أن يتسم بنوع من المرونة بحيث يضمن حماية مرفق الطيران المدنى الدولى وفى نفس الوقت يضمن حماية أمن الدول واستقلالها السياسى وسيادتها . فيتعين اذن التوفيق بين هاتين المصلحتين واعتبار « خطف » الطائرات « جريمة دولية » فى سائر الاحوال لا يحقق هذا الغرض (٣٣) .

---

(٣٢) U.N., General Assembly, **RES. 2551 (XXIV), 12 Dec. 1969**

راجع ايضا مناقشات اللجنة القانونية (اللجنة السادسة) التابعة للجمعية العامة :

Doc. **A/C. 6/SR. 1171, A/C. 6/SR. 1172.**

(٣٣) فى هذا المقال اقتصرنا على بحث الجوانب القانونية « لخطف » الطائرات ولم نتعرض لجوانبه السياسية . فهل يعتبر « خطف » الطائرات وسيلة فعالة لتحقيق اهداف سياسية او حربيـة ؟ لا توجد اجابة واحدة على هذا السؤال لان تقدير الفاعلية يتوقف على مقتضى الحـال .

تطور أجهزة الجامعة العربية

للدكتور أحمد عثمان

مدير الادارة القانونية والمعاهدات
بوزارة الخارجية

تمهيد :

انشئت جامعة الدول العربية فى عام ١٩٤٥ فى فترة انتقال حاسمة من تاريخ التنظيم الدولى ، فقد كانت فيها عصبة الامم على وشك الزوال رسميا ، وكان مؤتمر سان فرانسيسكو الذى انشأ الامم المتحدة على وشك الانعقاد ، فكان ماثلا أمام واضعى ميثاق الجامعة التجربة التى مرت فيها العصبة ، وكان تحت نظرهم الاعمال التحضيرية التى قامت على أساسها منظمة الامم المتحدة . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فبعد ثلاث أسابيع يكون قد انقضى من حياة الجامعة ربع قرن من الزمان ، شهد فيها العالم تطورات بعيدة المدى فى مختلف المجالات ، فقد انهار النظام الاستعمارى التقليدى تقريبا ، بتحرر شعوب آسيا وأفريقيا ، وبلغت الحرب الباردة بين الشرق والغرب ذروتها بانقسام العالم الى كتلتين كبيرتين متنافستين . ظهر أثناءها مبدأ عدم الانحياز ، ثم أخذت الحرب الباردة تخف وطأتها وأخذ التماسك الذى كان يميز الكتل المتنافسة يضعف فنشأت ظاهرة البوليسنترية ، أى تعدد مراكز القوى داخل الكتل ، كما أن قضية التنمية للشعوب الصغيرة بدأت تأخذ مكانتها كقضية دولية لا مفر من ايجاد الحلول المناسبة لها اذا أريد لفكرة السلام العادل أن تعم العالم .

(*) محاضرة القيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى بتاريخ أول مارس سنة ١٩٧٠ .

وفى المجال الفنى والعلمى والتكنولوجى ، حقق العالم قفزات هائلة فى تحكم الانسان فى الذرة بحيث أمكن استخدامها فى الاغراض السلمية ، كما أمكن للانسان أن يرتاد الفضاء الخارجى ووطئت قدم الانسان لاول مرة فى تاريخ البشرية كوكب القمر .

وفى المجال العربى تحررت جميع الشعوب العربية تقريبا وانتاب العالم هزات وثورات وتطورات عميقة فى مختلف الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، كما تعرض ، وما زال ، لضغوط استعمارية عنيفة تهدف الى التشبث بالسيطرة عليه .

كل ذاك فى الوقت الذى أخذ الانسان العربى يسعى حثيثا للحاق بالمدنية الحديثة الذى ساهم فيها مساهمة ايجابية ، فى مرحلة انقضت منــذ الزمن .. وكان لا بد للجامعة العربية ككائن حى أن تتــأثر بالظروف التى نشأت فيها وأن تتفاعل بالتطورات المختلفة التىمر فيها العالم بصفة عامة والعالم العربى بصفة خاصة وكان لتلك الظروف والعوامل آثار مختلفة على أجهزة الجامعة ، تستحق منا أن نقف عندها لدراستها ، فالاجهزة التى نص الميثاق على انشاءها قد تطورت كما تعددت وتنوعت وتشعبت الفروع الجديدة للجامعة والهيئات المنبثقة منها أو التى انشئت فى أطارها لمواجهة الاحتياجات الجديدة وظروف التطور ، وقد كنا نتمنى لو أن الوقت اتسع لاستخلاص نظرية عامة للتطور الذى لحق بأجهزة الجامعة العربية خلال عملها المتواصل فى فترة ربع قرن من الزمان ، بحيث تشمل تلك النظرية الجوانب الاساسية للتطور من حيث العوامل والظروف التى أدت الى التطور أو ساعدته وحصر كل المجالات التى تم فيها التطور ، وابراز مضمون التطور والشكل أو الاسلوب الذى تم به ، والاهداف التى يبغى تحقيقها ، والنتائج والآثار التى ترتبت أو يمكن أن تترتب عليه ، على أن نختتم كل ذلك بتقييم عام وشامل للجامعة العربية بحيث نستطيع أن نجاوب على السؤال التالى : هل الجامعة العربية فى عام ١٩٧٠ هى نفس الجامعة التى ولدت فى عام ١٩٤٥ ؟ كمظهر عمــلى للتضامن العربى

وكخطوة على طريق الوحدة المـأمولة بين العرب ، كان بودنا أن نتعرض لكل هذا لولا أن هذا يحتـاج فى الواقع لسلسلة كاملة من المحاضرات ، لذلك سنضطر فى هذه المحاضرة الى الاكتفاء والاقتصار على اختيـار بعض مجالات التطور وأن نلمس سريعا بعض ملامح التطور الذى حدث فى تلك المجالات •

ان مجالات التطور التى سنحدثكم بشأنها اليوم ، ثلاث :

أولا : **الجامعة العربية •• كمنظمة اقليمية •**

ثانيا : **تطور أجهزة الجامعة العربية التى نص على انشائهـا الميثـاق •**

ثالثا : **الاجهزة الجديدة التى أنشأتها الجامعة •**

القسم الاول : الجامعة العربية كمنظمة اقليمية :

قبل أن نتكلم عن التطور الذى لحق بأجهزة الجامعة وفروعها المختلفة سواء ما كان منها موجودا عند انشاء الجامعة أو ما أنشىء منها بعد ذلك لمواجهة مقتضـيات التطور والحاجات الجديدة التى ظهرت ، يتعين علينا أولا أن نشير الى تطورين لحقا بالجامعة العربية ككل أى كمنظمة اقليمية لها كيانها ووضعها كجهاز اقليمى أصبح يقف جنبا الى جنب مع العديد من المنظمات الدولية والاقليمية التى تكاثرت بعد الحرب العالمية الثانية والتى تمارس نشاطا فى نفس الميادين التى تعمل فيها الجامعة فى مجالها الاقليمى •

ان أول تطور نود أن نسجله هنا للجامعة ، هو أن كيانها الاقليمى قد تدعم بتضاعف عدد أعضائها ، ذلك أن جامعة الدول العربية التى بدأت عضويتها بسبع دول عربية مستقلة وقعت على ميثاقها فى ٢٢ مارس ١٩٤٥ . أصبحت تضم الآن ١٤ دولة عربية وهى كل الدول العربية المستقلة ، الموجودة الآن ، وان دلّ هذا على شىء فهو يدل

على أن فكرة التضامن التى دفعت الدول العربية الى انشاء الجامعة العربية ، هى نفسها التى دفعت الدول العربية التى استقلت فيما بعد الى الانتظام فى سلك الجامعة ، والمهم فى هذا ، أن الجامعة العربية كمنظمة اقليمية كانت قوة جذب للدول العربية الجديدة بالرغم من محاولات التفريق والوقيعة بين الدول العربية التى بذلها الاستعمار فى هذا الصدد .

والدليل على المكانة التى تحتلها الجامعة هو أنه بالرغم من الازمات والاعاصير التى مرت بها خلال حياتها ، فانه لم تنسحب منهــا دولة عربية واحدة ، واذا كان قد حدث أن قاطعت احدى الدول العربيـــة الجامعة فان هذه المقاطعة كانت مؤقتة ما تلبث أن تزول وتعود الدولة الى حظيرة الجامعة .

وهنا يجب أن نسجل للعرب حسهم الصادق اذ أن تمسكهم بتجمعهم الاقليمى يتمشى مع الاتجاهات الحديثة التى ظهرت فى القارات الاخرى كافريقيــا وأوربا وأمريكا .

ولا غرو فى ذلك فقد كان العرب هم السباقون الى هذا التجمع الجغرافى حتى قبيل انتشاره بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية .

التطور الثانى الذى نود أن نذكره هنا للجامعة كمنظمة اقليمية ، هو أن كيانها الدولى قد تدعم بانفتاحها على العالم وعدم انطوائهــا على نفسها أو التزام أفقها الاقليمى لا تخرج عنه .

الواقع أن جامعة الدول العربية قد سبقت انشاء الامم المتحدة والمنظمات الدولية الفنية التى أنشئت بعد ذلك ، ومع ذلك فقد كان واضعوا ميثاق الجامعة بعيدى النظر ، فقد وضعوا نصب أعينهم أن يقيموا علاقاتتعاون معكل هذهالهيئات، وعنوا بتضمين مبدأ هذا التعاون فى الميثاق نفسه ، فقد جعلت المــادة ٣ منه من وظيفة مجلس الجامعة

تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الامن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

واعمالا لهذا النص عملت الجامعة على الاتصال بالامم المتحـدة لتبادل التعاون معها ، ففى ابريل ١٩٥٠ أوصى مجلس الجامعة الدول الاعضاء بأن تطلب من السكرتير العام للامم المتحدة أن يدرج فى جدول أعمال الجمعية العامة موضوع وضع الجامعة العربية كمنظمة اقليمية.

وقد وجه وفد سوريا فى الامم المتحدة طلبا الى السكرتير العام ليدرج فى جدول أعمـال الجمعية العامة مسألة توجيه دعوة دائمـة للجامعة العربية لحضور دورات الجمعية العامة وقد أحيل هذا الطلب الى اللجنة القانونية للجمعية العامة لبحثه ، وقد وافقت عليه ، وأقرت الجمعية العامة توصية اللجنة القانونية وطلبت من السكرتير العـام أن يدعو أمين عام جامعة الدول العربية لحضور الدورة السادسـة للجمعية ، وقد استمر الامر على توجيه الدعوة للامين العام لحضور دورات الجمعية العامة للامم المتحدة .

وفى ديسمبر عام ١٩٦٠ تم تبادل رسائل بين الامين العـام لجامعة الدول العربية والسكرتير العام للامم المتحدة بشأن التعاون بين المنظمتين والذى يشمل التشاور والتبادل والعمل المشترك بين أمانتى المنظمتين فى المشروعات الاقتصـادية والاجتماعية والانسانية وتبادل المعلومات والوثائق وتبادل التمثيل والاتصال .

وفى أوائل عام ١٩٦١ تبودلت رسائل بين الامين العام للجامعـة العربية والسكرتير العام للامم المتحدة تم بمقتضاها تخصيص جهـاز فى كل من الامانتين ليكون أداة اتصال بين الامم المتحدة والجامعـة العربية لتنفيذ خطط التعاون المتفق عليه .

ولم يقتصر التعاون على الامم المتحدة وحدها ، فقد قامت جامعة الدول العربية بعقد اتفاقات للتعاون مع الوكالات المتخصصة التابعة

للامم المتحدة ، نذكر منها الاتفاق مع كل من منظمة الامم المتحـدة للتربية والعلوم والثقافة ، ومنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الاغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية .

وتتضمن هذه الاتفاقات بصفة عامة ، تبادل المعلومات والوثائق والتشاور فى الموضوعات ذات المصلحة المشتركة ، والتعاون فى التخطيط وتنفيذ البرامج التعليمية وتبادل المراقبين والوفود والخبراء وفى بعض الاحيان القيام بأعمال مشتركة .

الجدير بالذكر أن الاتصالات بين الجامعة والوكالات المتخصصة بدأت أحيانا بشكل غير رسمى ثم جاءت الاتفاقات الرســمية لتبلور ما جرى عليه العمل فعلا . وقد حاولت اسرائيل عقد بعض هــذه الاتفاقيات الا أنها فشلت فى مسعاها . ومن أمثلة التطورات التى حدثت فى هذا المقام ، أن الجامعة العربية تدعو أحيانا الى عقد مؤتمرات من الخبراء العرب للوصول الى موقف عربى موحد قبـل انعقــاد المؤتمرات الهامة التى تدعو اليها الوكالات المتخصصة . ويقوم مراقب الجامعة العربية لدى هذه المؤتمرات بالتنسيق بين الوفود العربية التى تحضر هذه المؤتمرات .

وانفتاح الجامعة العربية على العالم الخارجى وتعاونهـا مـع المنظمات الدولية والهيئات المتخصصة فنيا يعتبر دليلا على فعاليــة الجامعة فى هذا المجال الذى اعترفت بمكانتها فيه المنظمات الدوليــة العــامة .

وننتقل الان الى دراسة بعض حالات التطور التى لحقت بأجهزة الجامعة والتى ورد النص عليها فى ميثاق الجامعة ، وهى :

١ — الامين العام ، والامانة العامة .
٢ — مجلس الجامعــة .
٣ — اللجـان الفنيــة .

تطور وظائف الامين العام :

سنتابع التطور الذى لحق بوظائف الامين العام وطريقة قيامه بتلك الوظائف من خلال ما نص عليه :

أولا : ميثاق الجامعـــة •

ثانيا : النظا مالداخلى لكل من مجلس الجامعة والامانة العـــامة فى هذا الشأن •

ثالثا : فى ضوء ما جرى عليه العمل فعلا فى الجامعة تحت ضغط الظروف التى أحاطت بالجامعة والمشاكل التى عرضت عليها •

اولا : وظائف الامين العام وفقا للميثاق :

نص الميثـــاق على أن يكون للجامعة أمانة عامة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين ، واكتفى الميثاق بالنسبة لوظائف واختصاصات الامين العام على النص فى المـــادة ١٣ على أن يعد الامين العام مشروع ميزانية الجامعة ، كما نصت المـــادة ١٥ على قيام الامين العام بدعوة مجلس الجامعة الى الانعقاد •

فيما عدا هذه الاختصاصات لم يتضمن الميثاق شيئا عن واجبات ووظائف الامين العام ، لذلك كان على النظام الداخلى للمجلس والنظام الداخلى للامانة العامة فى مرحلة تالية أن يسدا هذا النقص •

ثانيا : وظائف الامين العام وفقا للنظام الداخلى لكل من المجلس والامانة العـــــــامة :

تتدرج اختصاصات الامين العام تحت ثلاث فئات رئيسية :

اختصاصات الفئة الاولى :

أقر النظام الدالخى للمجلس وللامانة العامة ، للامين العـــام مجموعة الاختصاصات الادارية التى يعترف بها عادة لكل من أمين عام

لمنظمة دولية من حيث الاشراف على جميع الاعمال الادارية وادارتها والقيام ببعض الوظائف الخاصة بالمجلس واللجان ، كتحديد تاريخ بدء الدورات العادية للمجلس وتوجيه الدعوة لتلك الدورات واعداد مشروع جدول أعمال المجلس وحضور جلسات المجلس وتنظيم السكرتارية اللازمة للمجلس واللجان ، كما يتولى باسم الجامعة تنفيذ قراراتها .

اختصاصات الفئة الثانية :

بجوار هذه الاختصاصات الادارية والتنظيمية ، أعطى للامين العام صلاحية الاشتراك فى مناقشة الموضوعات المعروضة على المجلس وذلك عن طريقين :

١ — يمكن لرئيس مجلس الجامعة عند مناقشة موضوع معين ، أن يدعو الامين العام ايضاح ما يراه عند الاقتضاء .

٢ — للامين العام أن يعرض على المجلس فى كل وقت تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يكون المجلس فى صدد بحثها .

هنا نجد الامين العام أصبح له الحق فى أن يتدخل فى الموضوعات المعروضة بالشرح والايضاح أو بتقديم تقارير تتضمن أبحاثا فنية أو مقترحات متصلة بالمسائل المعروضة على المجلس . وبذلك نرى الامين العام قد ترك دوره الادارى والتنفيذى البحت وبدأ يلعب دورا ايجابيا فى الموضوعات المعروضة على المجلس فى الحدود التى أشرنا اليها .

اختصاصات الفئة الثالثة :

بالاضافة الى الاختصاصات السابقة أعطى للامين العام وفقا للمادة العشرين للنظام الداخلى للمجلس نوع من الاختصاص السياسى اذ أقر له الحق فى أن يوجه نظر المجلس أو الدول الاعضاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسىء للعلاقات القائمة بين الدول الاعضاء أو بينها

وبين الدول الاخرى • وقد يكون من المناسب هنا أن نشير الى المـادة ٩٩ من ميثاق الامم المتحدة التى أعطت للسكرتير العام الحق فى أن ينبه مجلس الامن الى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والامن الدولى ، ويتضح من مقارنة النصين أن اختصاص الامين العـام للجامعة العربية أوسع فى هذا الصدد من اختصاص السكرتير العـام للامم المتحدة وذلك من ناحيتين : فالامين العام للجامعة يكفيه لكى يوجه نظر المجلس أن تكون المسألة قد تسىء الى العلاقات بين دول الجامعة، أما بالنسبة للسكرتير العام للامم المتحدة فيجب أن تكون المسألة من المسائل التى تهدد حفظ السلم والامن الدولى ، كما أن الامين العام له أن يوجه نظر الدول الاعضاء بالنسبة للمسائل التى تسىء العلاقات بينها ، أما نص ميثاق الامم المتحدة فهو قاصر على تخويل السكرتير العام حق تنبيه مجلس الامن فحسب •

هذه هى اختصاصات الامين العام كما حددها الميثاق واللوائح الداخلية ، وسنتناول الان جانبا من جوانب التطور الذى لحق هـذه الوظائف نتيجة نشاط الجامعة وازدياده بما كان له أثره فى تطوير هذه الوظائف والجانب الذى سنشير اليه فى هذه المحاضرة خاص بنشاط الامين العام فى المجال السياسى وبالذات فى موضوع فض المنازعات بالطرق السلمية •

فوفقا للمادة ٢٠ من النظام الداخلى للمجلس ، أعطى الامين العام الحق فى أن يوجه نظر المجلس أو الدول الاعضاء الى أية مسألة يرى أنها قد تسىء الى العلاقات القائمة بين الدول الاعضاء أو بينهـا وبين الدول الاخرى •

هذا وقد استند الامين العام الى هذا النص لدعوة المجلس للنظر فى النزاع الجزائرى والمغربى فى عام ١٩٦٣ ، وعندما أثير موضـوع بنزرت فى عام ١٩٦١ ، استند الامين العام الى هذا النص لاقتراح بعثة استقصاء حقائق • كما تقدم بمشروع قرار الى مجلس الجامعة،

وفى أحوال أخرى استند الامين العام الى نص المــادة ٢٠ من النظام الداخلى للمجلس للقيام بمشاورات مع ممثلى الحكومتين المشتركتين فى النزاع أو القيام بمساعى حميدة لديهما •

كذلك فانه وفقا للمادة الاولى للنظام الداخلى للامانة العــامة يتولى الامين العام تنفيذ قرارات الجامعة باسمها • ويقوم بالوظائف الاخرى التى تكلها اليه هيئات الجامعة ، ولم يقتصر أعمال هذا النص على مجرد قيام الامين العام بمجرد تنفيذ قرارات المجلس ، بل ان العمل جرى على أن يشترك الامين العام نفسه كعضو فى اللجان التى تقيمها الجامعة بقصد التوفيق أو استقصاء الحقائق ، وقد حدث هذا فى أزمة اليمن سنة ١٩٤٨ ، وأزمة لبنان سنة ١٩٥٨ والنزاع الجزائرى المغربى سنة ١٩٦٣ وفى مسألة اليمن سنة ١٩٦٢ •

وفى أحيان أخرى كان الامين العام يكلف بمثل هذه المهام وحده كما حدث فى النزاع بين سوريا والــ ج• ع• م• سنة ١٩٦١ عندما كلف الامين العام بواسطة مجلس الجامعة بأن يبذل مساعيه لدى الحكومتين بقصد تسوية جميع المشاكل القائمة بينهما • وفى النزاع بين الكويت والعراق فى سنة ١٩٦١ ، منح المجلس الامين العام سلطات واســعة بشأن هذا النزاع ، هذا وقد تدخل الامين العام عن طريق الدبلوماسية الهادفة فى كثير من الخلافات بين الدول العربية لمنع تفاقم الموقف •

واذا كان الامين العام قد لعب دورا ذا شأن فى الخلافات بين الدول العربية فهذا يرجع أولا — الى الثقة الكلية التى كان يتمتع بها الامين العام لدى الدول الاعضاء وثانيا — خلو ميثاق الجامعة من نظام مفصل لفض المنازعات •

وهكذا ، نرى أن منصب الامين العام تطور ليصبح عاملا ايجابيا فى فض المنازعات بين الدول العربية ولم يقتصر على مجرد دور ادارى، وتنفيذى بحت •

تطور الامانة العامة :

ان التطور الذى نود أن نسجله هنا بالنسبة للامانة العامة للجامعة العربية خاص بحجم الامانة العامة الذى زاد زيادة كبيرة ، ويمكننا أن نلاحظ هذه الزيادة فى مجالات ثلاث بالنسبة لعدد الموظفين فقد بدأت الامانة العامة عملها بستة موظفين وقد بلغ عدد الموظفين الان ما يقرب من ٢٠٠ موظف ، هذا بخلاف عدد الخبراء والفنيين الذين يتعاونون مع الجامعة لفترات مؤقتة أو فى مجالات معينة ، كما نلاحظ هذه الزيادة فى عدد ادارات الامانة العامة التى بدأت بسبع ادارات هى : الادارة السياسية ، القانونية ، الثقافية ، الاجتماعية ، السكرتارية والاقتصادية . وادارة الصحافة التى سميت فيما بعد ادارة الاستعلام والنشر ثم أصبحت الان ادارة الاعلام .. وبعد انشاء الجامعة ، أضيف الى هذه الادارات أربعة ادارات جديدة لمواجهة متطلبات جديدة فى العمل العربى ، وهذه الادارات هى : ادارة شئون فلسطين ، التى أنشئت فى ١٩٥٢ وادارة المقاطعة التى أنشئت فى ١٩٥١ وادارة البترول التى أنشئت فى ١٩٥٨ نظرا لاهمية البترول بالنسبة للعالم العربى ، وادارة المواصلات فى عام ١٩٥٨ .

واذا كان دور الامانة العامة يقتصر على أنه ذو صبغة ادارية وتنفيذية ، الا أن دورها ازدادت أهميته باعتبارها الفرع الذى يعمل فى الجامعة بصفة دائمة ومستمرة ، فموظفو الامانة العامة على اتصال دائب بالدول الاعضاء وبمشاكلهم ويقومون بالدراسات واعداد البرامج التى تعرض على اللجان الفنية المختصة لتنتقل بعد بحثها الى مجلس الجامعة للنظر فيها واقرارها .

وعن هذا الطريق يمكن للامانة العامة أن تلعب دورا مؤثرا فى رسم سياسة الجامعة .

التطورات الخاصة بمجلس الجامعة :

وننتقل الان الى مجالات التطور فى مجلس الجامعة ، وسنتوقف عند مجالين بالذات ، المجال الاول ، خاص بمستوى التمثيل فى المجلس، والمجال الثانى ، خاص بوظائف المجلس فى فض المنازعات بالطرق السلمية .

وسنبدأ بالتطور الذى أصاب مستوى التمثيل فى المجلس :

يتميز مجلس الجامعة بأنه الفرع الرئيسى للجامعة حيث تمثل فيه كل الدول الاعضاء وقد نصت المادة ٣ من ميثاق الجامعة على أن يتألف المجلس من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة وقد ترك الميثاق للدول الاعضاء حرية تشكيل وفودها فى مجلس الجامعة ولم يضع شروطا معينة تتصل بمستوى ممثلى الدول أو بوظائفهم أو تخصصاتهم .

وقد أدت المرونة التى صيغ بها موضوع تمثيل الدول لدى المجلس الى فوائد كبيرة ، فقد تيسر للمجلس بمقتضاها أن يجتمع بمستويات مختلفة مكنته من أن يواجه الظروف المتغيرة للمشاكل العربية التى عرضت عليه ، وقد سمحت هذه المرونة للمجلس أن يجتمع على مستوى الممثلين الدائمين لدى مجلس الجامعة أو مستوى سفراء عندما تحتوى دورة المجلس على مسائل لا تقتضى مستوى أعلى للنظر فيها ، وفى الكثير من الاحيان يجتمع المجلس على مستوى وزراء الخارجية اذا كان جدول الاعمال أو ظروف الموقف العربى تقتضى من وزراء الخارجية العرب الاجتماع والتشاور فى الرأى والبت فى الامور بأنفسهم ، ولم يقتصر الامر عند هذا الحد ، فعندما اقتضى الامر حضور ممثلين للدول العربية على مستوى أعلى ، فقد عقد المجلس على مستوى مؤتمر قمة يحضره ملوك ورؤساء الدول والحكومات العربية ، وكان أول مؤتمر قمة هو الذى عقد فى القاهرة فى يناير ١٩٦٤ ، وقد عقدت بعد ذلك ثلاث مؤتمرات قمة فى اطار مجلس الجامعة ، وكان آخرها مؤتمر القمة

فى الرباط فى ديسمبر ١٩٦٩ ، هذا وقد اقتضت المشاكل العربية أن يجتمع مجلس الجامعة فى خارج البلاد العربية ، فقد اجتمع المجلس فى نيويورك على مستوى وفود الدول الاعضاء لدى دورة الجمعيــة العامة للامم المتحدة أثناء نظر مسألة لبنان فى الامم المتحدة فى عام ١٩٥٨ وقد كان لهذا الاجتماع دور فعال فى تسوية الازمة بما يحفظ التضامن العربى والمصلحة العربية •

التطور الثانى فى مجلس الجامعة :

تطورت وظائف المجلس فى موضوع فض المنازعات بالطــرق السلمية وسنبحث هذا التطور فى ضوء الاحكام التى وردت فى الميثاق فى هذا الشأن ، والملاحظات التى وجهت اليها ، ثم نتلو ذلك بالتطور الذى لحق وظائف المجلس فى هذا الشأن تحت ضغط الظروف التى واجهها المجلس والمشاكل العربية التى عرضت عليه •

١ ــ اختصاص المجلس فى حل المنازعات العربية وفقا للميثاق :

خصص الميثاق مادة وحيدة لموضوع حل المنــازعات بين دول الجامعة العربية أو بين احدى دول الجامعة وأية دولة أخرى ، وهى المــادة الخامسة •

وقد تضمنت هذه المــادة ثلاثة أحكام رئيسية هى :

الحكم الاول : خاص بالتزام عام على الدول الاعضاء بعــدم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات •

الحكم الثانى : خاص بالتحكيم الاختيارى الى المجلس لفض الخلاف بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة بشرط ألا يكون الخــلاف متعلقا باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها •

الحكم الثالث : خاص بتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخـــرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينها .

وقد انتقد بعض الباحثون ذلك التنظيم وأخذوا عليه القصور من عدة وجوه :

أولا : أن التنظيم الذى وضعه الميثاق جاء خلوا من الوسائل الاخرى لفض المنازعات الدولية ، كالمفاوضات ، والتحقيق ، المساعى الحميدة ، أو من نظام لمحكمة عدل عربية ، وان كان الميثاق قد أشار الى احتمال انشاء مثل هذه المحكمة فى المستقبل ، عندما أشار فى المادة ١٩ الى جواز تعديل الميثاق لانشاء محكمة عدل عربية .

ثانيا : ان التحكيم قاصر من ناحيتين ، فهو اختيارى فاذا رفضت احدى الدول المتنازعة الالتجاء الى المجلس ، فلا يجوز التحكيم فى هذه الحالة ، ومن ناحية أخرى ، ان التحكيم الذى تضمنه تنظيم الجامعة يخرج منه النزاع المتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو ســـــلامة أراضيها ، ولم يضع المجلس معيارا لتحديد هذه المنازعات التى لايجوز عرضها على المجلس ، ولكل دولة سلطتها التقديرية فى ذلك .

ثالثا : كذلك قيل عن الوساطة أنها قاصرة من ناحيتين ، فهى قاصرة على الخلافات التى يخشى منها وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها ، فهى بذلك لا تشمل جميع أوجه الخلاف والتى كان يمكن للجامعة أن تتوسط فيها بنجاح ، أو على الاقل تقلل من حدة الخلاف بدلا من تركه يتفاقم ، ومن ناحية أخرى أن الحل الذى يتقرر نتيجة الوساطة يمكن للدول المتنازعة أن ترفضه لان المجلس يتدخل فى هذه الحالة كوسيط وليس قاضيا يصدر حكما فى النزاع .

هذا هو مضمون النظام المتعلق بفض المنازعات بالطرق السلمية كما وضعه ميثاق الجامعة ، ووجوه القصور التى أبديت بشأنه ، فهل تطور هذا النظام تحت الحاح الظروف التى أحاطت بالعلاقات العربية خلال حياة الجامعة ؟

نسارع الى القول أنه بالنسبة للتحكيم لم يحدث فيه تطـور لسبب بسيط ، لانه لم يحدث أن التجأت الدول العربية الى هـــذه الوسيلة أمام المجلس ، كما أنه بالرغم من المحاولات التى بذلت لانشاء محكمة عدل عربية ، فالموضوع مازال قيد البحث فى اللجنـــة القانونية للجامعـــة •

أما بالنسبة للوسائل الدبلوماسية لفض المنازعات ، فيمكن القول أن مجلس الجامعة خرج من الاطار الضيق الذى حدده الميثــــاق وتوسع فى وظيفته فى عدة اتجاهات رئيسية :

الاتجاه الاول : لم يقصر المجلس نفســه على وسيلتى فض المنازعات اللتين وردتا بالتحديد فى المـــادة الخامسة من الميثاق ، بل اضطر ليستعين بالوسائل التقليدية الاخرى ، فلجأ فى المنازعا تالمتعددة التى عرضت عليه ، الى المساعى الحميدة ، والتحقيق ، وبعثـــــات استقصاء الحقائق •

الاتجاه الثانى : توسع المجلس فى مفهوم الوساطة فلم يتقيد بكون النزاع يخشى منه وقوع حرب •

الاتجاه الثالث : لم يقتصر المجلس على أن يلجأ بصفة مباشرة فى فض المنازعات الى مختلف الوسائل التقليدية بل أنشأ هيئـــــات فرعية عهد اليها بالوساطة والتوفيق والتحقيق ، كما عهد أحياناً بهذه المهام الى شخص الامين العام بمفرده •

ومن الهيئات الفرعية التى أنشأها المجلس نذكر على ســبيل المثال ، بعثة السلام التى أنشأها فى موضـــوع اليمن • فخلال بحث

المجلس لازمة اليمن فى عام ١٩٦٣ أصدر مجلس الجامعة قرارا فى ١٩ سبتمبر ١٩٦٣ حث فيه الدول الاعضاء على الاستجابة للطلب الذى تقدمتبهحكومة جمهوريةاليمنللحصول علىالمعونة التى تطلبها من أجل تحقيق تقدمها ولتأييدها فى المجال الدولى ، كما طالب القرار الحكومات المعنية أن تعمل على اعادة السلام والاستقرار فى اليمن وأن تستأنف العلاقات العادية بين الدول العربية الشقيقة واعمالا لهذا القرار ، وبعد مشاورات قام بها رئيس المجلس والامين العام تم تكوين « بعثة سلام » تقوم بزيارة البلاد المعنية لتقريب وجهات النظر بينها بشأن الازمة وذلك بالنيابة عن الجامعة •

٢ ــ اللجان الفنيـــة :

نصت المـــادة الثانية من ميثاق الجامعـــة على أن من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا بحسب نظم كل دولة منهـــا وأحوالها فى الشئون الاتية :

أ ــ الشئون الاقتصادية والمـــالية •

ب ــ شئون المواصلات بأنواعها المختلفة •

جـ ــ شئون الثقافة •

د ــ شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيـــذ الاحكام وتسليم المجرمين •

هـ ــ الشئون الاجتماعية •

و ــ الشئون الصحية •

وقد نصت المـــادة الرابعة على الاسلوب العام لهذا التعاون ، فذكرت أنه تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المـــادة الثانية لجنة خاصة مكتفية بالاشارة الى طريقة تكوين هذه اللجان وباختصاصها العام ، لذلك قام مجلس الجامعة فى ١٣ أكتوبر سنة ١٩٥١ بتنظيم عمل هذه

اللجان ، ووفقا للنظام الذى وضعه مجلس الجامعة تقوم اللجان الفنية باعداد مشروعات اتفاقيات بشأن المواضيع التى تدخل فى اختصاصها متضمنة قواعد التعاون بين الدول العربية ومداه فى تلك المواضيع وتعرض هذه المشروعات على مجلس الجامعة لاقرارها تمهيدا لعرضها على الدول الاعضاء ، كما لها أن تتقدم للمجلس بما يعرض لهــا فى أبحاثها من توصيات أو اقتراحات •

وعلاوة على هذا العمل التحضيرى الذى تقوم به اللجان الفنية ، فقد أعطيت كل لجنة الحق فى أن توصى بالدعوة الى عقد اجتمــاعات لخبراء يمثلون الدول الاعضاء فى الجامعة والبلاد العربية الاخرى غير الاعضاء للاستئناس برأيهم فى المسائل التى تدخل فى اختصاص اللجنـــة •

واذا كانت الجامعة قد أنشأت ست لجان لكى تختص كل واحدة منها بموضوع من الموضوعات التى ورد النص عليها فى المــادة ٢ من الميثاق ، فقد دعت الحاجة الى انشاء لجنة هامة جديدة وهى اللجنة الدائمة للاعلام العربى التى تتألف من رؤساء أجهزة الاعلام فى الدول الاعضاء ، وهى مختصة بدراسة مشروعات الاعلام وتنفيذهــا واقتراح الخطة الاعلامية بالتعاون وتحت اشراف أجهزة الاعلام الاخرى فى الجامعة كمجلس وزراء الاعلام العرب ، وانشاء هذا المجلس واللجنة يدل على مدى استجابة الجامعة للاحتياجات الجديدة التى كشف عنها مواصلة النضال فى سبيل استرداد حقوق العرب •

القسم الثانى : الاجهزة الجديدة التى أنشئت فى اطار الجامعـــــة ولم ينص الميثاق عليها :

تكلمنا فى القسم الاول عن الاجهزة التى نص عليها الميثاق وبعض ملامح التطور الذى لحق بها ، ويلاحظ فى هذا الصدد أن ميثاق الجامعة لم ينص على غير تلك الاجهزة ، كما أن الميثاق لم يتضمن نصا مماثلا للمادة السابعة من ميثاق الامم المتحدة التى بعد أن حددت الفروع

الرئيسية للمنظمة الدولية ، نصت على جواز أن ينشأ ما يرى ضرورة انشائه من فروع ثانوية أخرى ، كما أن ميثاق الجامعة جاء خلوا كذلك من نص مماثل للمادة ٥٧ التى وردت فى الفصل الخاص بالتعـــاون الاقتصادى والاجتماعى الدولى من جواز انشاء وكالات متخصصـــة يوصل بينها وبين الامم المتحدة •

بالرغم من صمت ميثاق الجامعة فى هذا الصدد ، فقد دعا تطور العلاقات العربية وضرورة الاستجابة الى متطلبات ذلك التطور ، الى أن تنشىء الجامعة أجهزة فرعية لها أو فى اطارها ، وقد زاد عدد هذه الاجهزة التى وان كان بعضها متشابه من بعض النواحى فهى تتباين فيما بينها من نواح أخرى ، فطبيعتها تختلف ، فبعضها دائم والاخر مؤقت ، كما تتباين من حيث مركزها القانونى ، فبعضها منظمـــات بين الحكومات ، وبعضها الاخر أخذ الشكل التجارى والبعض الاخر من الاجهزة كان غير حكومى ، كما تباينت فى أسلوب عملها •

كما اختلفت كذلك من حيث هيكلها ، من حيث البساطة والتركيب والتشعب ، وتباينت أخيرا من حيث مدى علاقتها بالجامعـــــة ومدى استقلالها عنها من النواحى القانونية أو المـــالية أو الاشرافيـــة ، لذلك ظهر اتجاه فى الجامعة يرمى الى دراسة تنسيق الانظمة الاساسية للمنظمات العربية المنشأة فى نطاق جامعة الدول العربية ، وسنحاول لسهولة العرض أن نتعرض لهذه الاجهزة الجديدة التى انبثقت من الجامعة وان لم ينص عليها ميثاقها ، من خلال خمسة أنواع رئيسية :

النوع الاول : ويشمل الاجهزة الفرعية التى بسبب طبيعـــة عملها ألحقت بالامانة العامة التى تشرف عليها ، ومنها مكتب المقاطعة ، ومعهد الدراسات العربية العالية ، ومركز التنمية الصناعية •

النوع الثانى : ويشمل الاجهزة التى أخذت شكل الهيئـــات أو المنظمات المتخصصة التى تهدف الى توسيع وتدعيم التعاون العربى فى المجالات العسكرية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية

والفنية ، وقد بلغ عددها ما يقرب من خمس عشرة هيئة أو منظمة وان كانت منشأة فى اطار الجامعة ، وسنشير فيما يلى الى الاجهزة التى أنشئت تحت هذا النوع فى مختلف المجالات .

فى المجـال العسكرى :

كان نتيجة معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى لدول الجامعة العربية والتى وقعت فى ١٧ يونيو ١٩٥٠ ، ثم انضمت اليها الدول العربية جميعها فيما بعد ، أن أضيف جهازان جديدان للجامعة العربية ، هما :

١ ـ **اللجنة العسكرية :** وهى لجنة دائمة تتألف من ممثلى هيئة أركان حرب الجيوش المتعاقدة لتنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه وترفع اللجنة تقاريرها الى مجلس الدفاع المشترك الذى سنشير اليه الان .

٢ ـ **مجلس الدفاع المشترك :** وفقا لمعاهدة الدفاع المشترك يكون تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالدفاع المشترك تحت اشراف مجلس الدفاع المشترك وهو يتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول المتعاقدة .

وقد سجل مجلس الدفاع المشترك تطورا هاما بالنسبة لمجلس الجامعة من ناحية التصويت ، فوفقا للمادة السادسة من معاهدة الدفاع المشترك يكون ما يقرره مجلس الدفاع المشترك بأغلبية ثلثى الدول الاعضاء ملزما لجميع الدول المتعاقدة . بينما ميثاق الجامعة العربية يشترط الاجماع فى اتخاذ تدابير الدفاع .

فى المجال الاقتصادى :

١ ـ تعددت الاجهزة الجديدة التى أنشأتها الجامعة فى المجال الاقتصادى ، فقد سبق أن ذكرنا أنه تنفيذا للمادة الرابعة لميثاق الجامعة أنشأ المجلس **لجنة فنية للشئون الاقتصادية والمالية** ، وجاءت

معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى متضمنة النص عـــلى انشاء جهاز اقتصادى جديد أطلق عليه **اسم المجلس الاقتصادى** ويتكون من وزراء الدول المتعاقدة المختصة للشئون الاقتصادية لكى يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلا بتحقيق الاهداف الاقتصادية للمعاهدة، وللمجلس الاقتصادى أن يستعين فى أعماله بلجنة الشئون الاقتصادية والمـــالية التى سبقت الاشارة اليها •

هذا وقد تطور المجلس الاقتصادى الذى نصت على انشـــائه معاهدة الدفاع المشترك ، ففى ١٤ يناير ١٩٥٩ ، عبر المجلس عن رغبته فى أن يتمتع بكيان ذاتى حتى يمكن توسيع نطاق التعاون الاقتصادى بين جميع البلاد العربية بدلا أن يقتصر هذا التعاون فى المجلس على الدول المتعاقدة فى معاهدة الدفاع المشترك فحسب وقد وافق مجلس جامعة الدول العربية فى ٢٦ مارس ١٩٥٩ على بروتوكول خاص يتضمن الاحكام الجديدة التى تمكن المجلس الاقتصادى من أن يكون له كيان ذاتى •

٢ ــ فى ١٩٥٧/٦/٣ ، وافق المجلس الاقتصادى على انشـــاء **مؤسسة مالية عربية للانماء الاقتصادى** وأغراض المؤسسة هى التنمية الاقتصادية فى البلاد العربية الاعضاء فى هذه المؤسسة ، وذلك بتشجيع المشروعات الانتاجية للحكومات والهيئات والافراد على النحو المضطرد سواء باقراضها أو ضمان قروضها أو المساهمة فيها أو اعداد الدراسات الفنية لها ، على أن يتم ذلك بضمان الحكومات التى تقوم فيها هذه المشروعات ويمكن أن يكون عضوا فى هـــذه المؤسسة الدول الاعضاء فى جامعة الدول العربية أو أى بلد عربى آخر من غير الدول الاعضاء حتى لو لم يكن مكتمل السيادة •

٣ ــ وفى مجال تنفيذ الوحدة الاقتصادية ، وقعت سبع دول عربية على اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربيـــة • وتهـــدف تلك الاتفاقيـــــة الى تنظيـــم العـــلاقات الاقتصـــــادية

بين دول الجامعة وتوطيدها على أسس تلائم الصلات الطبيعة والتاريخية القائمة بينها وتحقيق أفضل الشروط لازدهارها اقتصاديا ولتنميـة ثرواتها ولتأمين رفاهية بلادها وذلك على أساس قيام وحدة اقتصدية كاملة بينها •

٤ ـ أنشأت الاتفاقية هيئة تدعى **مجلس الوحـدة الاقتصادية** يتولى جميع المهام والاختصاصات المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية وتحقيق أهدافها ، ويتألف المجلس من ممثل متفرغ أو أكثر لكل من الاطراف المتعاقدة ، ويتخذ المجلس قراراته بأغلبية ثلثى الاصوات للاطراف المتعاقدة وهنا أيضا نجد كيف يبتعد المجلس عن قاعدة الاجماع المطبقة فى مجلس الجامعة الا أنه يتعين لنفاذ هذه القرارات صدورها فى داخل كل دولة عضو وفقا لنظامها الدستورى ، وفقا للمادة الخامسة من اتفاقية الوحدة الاقتصادية ، ويعاون المجلس فى مهمته لجان اقتصادية وادارية تعمل تحت اشرافه بصورة دائمة أو لمدة مؤقتة ويحدد المجلس اختصاصها ، كما نصت المـادة السابعة على أن يؤلف مجلس الوحدة الاقتصادية العربية والاجهزة المرتبطة به وحدة فيتمتع باستقلال مالى وادارى ويكون لها ميزانية خاصة •

وبذلك يتضح أن مجلس الوحدة الاقتصادية جهاز مركب ومتشعب يتميز كل التميز عن اللجنة الاقتصادية التى نصت على انشائها المادة الرابعة من ميثاق الجامعة •

٥ ـ أبدى عدد من الدول العربية رغبته فى بناء الاقتصاد العربى على أساس متين يمكن من تلبية متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية فى بلادها وتحقيقا لاغراض ميثاق جامعة الدول العربية ، وافقـت حكومات تلك الدول على اتفاقية تتضمن انشاء **صندوق عربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى** وكان المجلس الاقتصـادى قد وافق عليهـا

فى ١٦ مايو ١٩٦٨ ، وقدنصت الاتفاقية على تأسيس هيئة ماليـــة اقليمية عربية ذات شخصية قانونية مستقلة تدعى « الصندوق العربى للانماء الاقتصادى والاجتماعى » يكون مقرها مدينة الكويت وللصندوق أن ينشىء فروعا ووكالات له فى أى بلد • ويقوم الصندوق بالاسهام فى تمويل المشاريع الاقتصادية ذات الطابع الاستثمارى وتشجيـــع توظيف الاموال العامة وكذلك توفير الخبرات والمعونات الفنيـــة فى مختلف المجالات الاقتصادية •

٦ — من بين الاجهزة المتصلة بالتعاون الاقتصـــادى يمكن أن نذكر **المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس** التى وافق عليها المجلس الاقتصادى فى ١٩٦٥/٢/١٢ وتهدف المنظمة الى العمل على توحيـــد المصطلحات الفنية وطرق الفحص والتحليل والقياس بين الدول العربية والحث على انشاء مؤسسات وأجهزة خاصة للمقاييس والمواصفات فى الدول العربية وتستعين المنظمة على تحقيق أغراضها بكافة الوسائل الخاصة وتكوين مركز للوثائق والمعلومات وتنمية العلاقات وتشجيع التعاون بين الادارة والاجهزة والاقســـام والهيئات الفنية لشـــئون المواصفات والمقاييس فى الدول والبلاد الاعضاء • وتتكون المنظمة من لجنة عامة ومكتب تنفيذى ، ولجان فنية وفرعية وأمانة عامة ، واللجنة العامة هى السلطة العليا للمنظمة •

٧ — لم يقتصر التعاون العربى فى المجـــال الاقتصـــادى على الاجهزة التى أخذت شكل هيئات متخصصة ، بل اتخذت أحيانا شكل شركات مساهمة ، كشركة البوتاس العربية المتحدة المساهمة المحدودة •

فى مجال التعاون الثقافى والعلمى والفنى :

أولا : عند الكلام عن أجهزة التعاون العربى فى مجال التعاون الثقافى والعلمى والفنى يأتى فى المقام الاول المنظمة العربية للتربيـــة والثقافة والعلوم التى وافق عليها مؤتمر وزراء التربية والتعليم العرب فى بغداد فى ٢٩ فبراير ١٩٦٤ ووافق مجلس جامعة الدول العربيـــة

عليها بتاريخ ١٩٦٤/٥/٢١ فى دور انعقاده الحادى والاربعين ، والهدف من المنظمة هو التمكين للوحدة الفكرية بين أجزاء الوطن العربى عن طريق التربية والثقافة والعلوم ورفع المستوى الثقافى فى هذا الوطن حتى يقوم بواجبه فى متابعة الحضارة العالمية والمشاركة الايجابية فيهـــا .

ويتكون هيكل المنظمة من عدد من الاجهزة ، هى المؤتمر العام ، والمجلس التنفيذى وادارة عامة ، ويتألف المؤتمر العـــام من ممثلى الدول الاعضاء بالمنظمة وتعين حكومة كل عضو خمسة مندوبين على الاكثر من ذوى الاختصاص فى التربية والثقافة والعلوم ويلاحظ أن ميثاق المنظمة يشترط التخصص فى ممثلى الدول الاعضاء فى المؤتمر .

ولم يكتف الميثاق بمنح المؤتمر العـــام اختصاص تحديد الخطوط الرئيسية لعمل المنظمة ، بل أباح له الحق فى دعوة الدول العربيـــة الى عقد مؤتمرات متخصصة على النطاق العربى للتربية والثقـــافة والعلوم ، كما أنه يجوز للمؤتمر العام أو للمجلس التنفيذى أن يقرر الدعوة أيضا الى عقد مؤتمرات غير حكومية تتناول نفس الموضوعات ، ويجوز أن يدعى الى المؤتمرات العربية علماء متخصصون من البـــلاد الاجنبية بوصفهم خبراء أو مراقبين .

وبالنسبة للتصويت فى المؤتمر العام نجد تطورا عن ميثـــاق جامعة الدول العربية ، اذ تتخذ القرارات بالاغلبية المطلقـــة الا فى الحالات التى تنص فيهـــا أحكام هذا الدستور على اشتراط أغلبية الثلثين .

ويمكننا أن ندخـــل فى باب التعاون الثقافى والعلمى ، المنظمـــة العربية للعلوم الادارية التى تقوم على التعاون فى سبيل تقـــدم العلوم الادارية وتحسين الجهاز الادارى والعناية بالعلوم والشئون الماليـــة المتعلقة بالادارة .

- -

ويمكننا كذلك أن ندخل فى اطار التعاون العلمى والفنى ، المجلس العلمى العربى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية فى الاغراض السلمية فى نطاق جامعة الدول العربية • وجدير بالذكر أن هذا المجلس قد نص على انشائه قرار مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية فى دور اجتماعه الثانى بالاسكندرية فى ١١ سبتمبر ١٩٦٤ وقد تضمنه اتفاقية التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية فى الاغراض السلمية التى وافق عليها مجلس جامعة الدول العربية فى ٢١ مارس ١٩٦٥ •

ويهدف المجلس الى رفع مستوى المعيشة لشعوب الدول العربية، كما يعمل على تقدم البحوث العلمية فى الطاقة الذرية وذلك بالتعاون مع المؤسسات والهيئات التى تقوم على هذا الغرض فى الدول الاعضاء •

وقد تضمنت الاتفاقية انشاء جهاز علمى عبارة عن مركز عربى للبحوث الذرية يتولى القيام ببرامج البحوث التى تعهد اليه بهـــا لجنة ادارة المجلس التى تدير أعماله •

وبجوار المجلس والمركز العربى للبحوث الذرية ، تضمنت الاتفاقية النص على أن تؤسس الدول الاعضاء فيما بينها ، فى الوقت الملائم ، شركة أو هيئة فرعية تقوم باجراء البحوث والدراسات والتجـــارب للكشف عن موارد الخامات ذات الاهمية فى الطاقة الذرية فى أراضى الدول الاعضاء والعمل على استخراج هذه الخامات وتصنيعها واستيرادها من الدول غير الاعضاء وتصدير الفائض منها وتوزيعها ، وفى حالة تأسيس الشركة فان المساهمة فيها تقتصر على الدول الاعضـــاء فى المجلس ولا يجوز للافراد تملك أسهمها •

فى مجال التعاون الاجتماعى والعمالى :

سنشير هنا الى منظمتين عربيتين ، الاولى ويطلق عليها المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة ، وقد وافق عليهـــا مجلس جامعة الدول العربية بتاريخ ١٩٦٠/٤/١٠ فى دور انعقاده

العادى الثالث والثلاثين ، والغرض منها العمل على دراسة أسـباب الجريمة ومكافحتها ، ومعاملة المجرمين وتأمين التعاون المتبـادل بين الشرطة الجنائية فى البلاد العربية ومكافحة المخدرات •

وتتميز هذه المنظمة بأنه يقوم على تنفيذ أغراضها هيئات فرعية كالتى تجدها فى المنظمات المتخصصة الاخرى من جمعية عمومية ومجلس تنفيذى يعاونه سكرتير تنفيذى يعينه مجلس الجامعة ، الا أنه بجانب هذه الهيئات التقليدية ، نجد أن اتفاقية انشاء المنظمة قد نصت على أن ينشأ داخل المنظمة ثلاثة مكاتب دائمة يكون لكل من هذه المكاتب الثلاثة استقلاله الكامل وفقا لاحكام هذه الاتفاقية • وهذه المكاتب هى مكتب مكافحة الجريمة ، مكتب الشرطة الجنائية ، ومكتب المخدرات، ويتخصص كل مكتب فى المجال الذى يعمل فيه ويقوم مدير كل مكتب برفع توصياته للمجلس التنفيذى الذى يقدمها بدوره الى الجمعيـة العامة للمنظمة مع ما يراه من ملاحظات •

من ذلك يتضح أن أجهزة الجامعة العربية تتلاءم فى هيكلهـا مع طبيعة الموضوعات التى تعالجها •

أما المنظمة الثانية فى المجال الاجتماعى والعمالى التى أنشئت فى اطار الجامعة العربية فهى **منظمة العمل العربية** •

فقد وافق المؤتمر الاول لوزراء العمل العرب المنعقد فى بغداد فى الفترة من ٦ — ١٢ يناير ١٩٦٥ على اصدار ميثاق عربى للعمـل وانشاء منظمة عمل عربية ، وقد وافق مجلس جامعة الدول العربيـة على الميثاق ومنظمة العمل بتاريخ ١٩٦٥/٣/٢١ ، ووفقا للدستور الذى أنشأ منظمة العمل العربية ، تهدف المنظمة الى تنسيق الجهود العربية فى ميدان العمل ، سواء فى ميدان التشريعات العمالية ، أو المعـونة الفنية فى ميدان العمل ، أو نظام التأمينات الاجتماعية لحماية العمال،

أو التدريب المهنى للعمل ، أو اعداد قاموس عربى للعمــل ، وتتكون المنظمة من مؤتمر عام وسكرتارية عامة تسمى « مكتب العمل العربى » .

ويلاحظ أمران على منظمة العمل العربية :

الامر الاول : أن المؤتمر العــام الذى هو الســلطة العليا فى المنظمة ، يتكون وفد كل دولة لديه ، وفقا للمــادة ٥ من دستور المنطقة، من أربعة مندوبين ، اثنان منهم عن الحكومة ، وواحــد عن أصحاب الاعمال ، وواحد عن العمال . ويذكرنا هذا التمثيل بما يجرى عليه العمل فى مؤتمر هيئة العمل الدولية وهى احدى الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة .

الامر الثانى : أن المادة الاولى لدستور المنظمة عند تحــديد علاقة المنظمة بجامعة الدولالعربية ، اعتبرت منظمة العمل الدوليــة وكالة متخصصة فى نطاق جامعة الدول العربية .

فى مجال التعاون فى ميدان المواصلات والنقل :

سنشير الى عدد من الاجهــزة التى انشئت فى اطار الجامعة العربية فى هذا الميدان الحيوى الذى يساهم فى الربط المــادى بين أطراف البلاد العربية ، فيزيد من تدعيم وحدتها .

وهذه الاجهــزة هى :

أولا : الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على الاتفاقية التى انشأته فى ١٩٥٣/٤/٩ ، وقد عدّلت هذه الاتفاقية مرارا بعد ذلك ، ويهتم الاتحاد الذى انشىء وفقا للاتفاقية الدوليــة للمواصــلات السلكية واللاســلكية بكل ما من شأنه تنظيم وتحسين المواصــلات السلكية واللاسلكية بين بلاد الاتحاد .

ويتكون الاتحاد من مؤتمر ومكتب دائم .

ثانيا : اتحاد اذاعات الدول العربية :

انشىء بمقتضى اتفاقية وافق عليها مجلس جامعة الدول العربية ثم عدّلت الاتفاقية ووافق مجلس الجامعة على الاتفاقية الجـديدة فى ٢٠ أبريل ١٩٦٥ ، وقد انشىء هذا الاتحاد تحقيقا للرغبة فى تقوية الروابط وتوثيق التعاون بين اذاعات الدول العربية الصوتية والمرئية، لتقوم برسالتها فى تعزيز روح الاخاء وتنشئة جيل عربى واع معتز بقوميته العربية ولتعريف شعوب العالم بواقع الوطن العربى وامكانياته وآماله وأمانيه وقضاياه المتبادلة .

ثالثا : الاتحاد البريدى العـربى :

كان الاتحاد البريدى العربى من أوائل الهيئات المتخصصة التى فكرت الجامعة العربية فى انشاءها فى عام ١٩٤٦ ، وقد تعدلت الاتفاقية الخاصة بالاتحاد مرارا ، ووفقا للاتفاقية التى وضعها المؤتمر البريدى العربى فى الخرطوم فى ١٤/٨/١٩٥٨ ، تكون البلاد العربية المعقودة بينها هذه الاتفاقيـة منطقة بريدية واحدة تتبـادل فيما بينها مواد المراسلات والخدمات البريدية تحت اسم الاتحاد البريدى العـربى وهـدف الاتحاد هو تنمية التعاون والتضـامن وتوثيق الروابط بين ادارات الاتحاد البريدى العربى فى العلاقات البريدية المتبادلة بينها ووضع أحكام أكثر فائدة للجمهور من الاحكام الواردة فى الاتفاقيـة البريدية العالميـة .

رابعا : مجلس الطيران المدنى للدول العربية :

انشىء هذا المجلس بمقتضى اتفاقية وافق عليها مجلس الجامعة فى ٢١ مارس ١٩٦٥ ، وكان المؤتمر الاول لوزراء المواصلات العربى قد وافق على مشروعها فى نوفمبر ١٩٦٤ ، والغرض من انشاء هذا المجلس

العمل على تقدم المبادىء والقواعد الفنية والاقتصادية المتعلقة بالنقل الجوى وتشجيعه وتنشيطه فى الحقلين العربى والدولى ، ويكون للمجلس مكتب دائم يعاونه فى عمله .

خامسا : الشركات والمؤسسات الاخرى الخاصة بالنقل والمواصلات

بالاضافة الى المنظمات المتخصصة التى تعالج موضوعات النقل والمواصلات على مستوى العلاقات بين الحكومات العربية ، سلكت الجامعة طريقا آخر لتحقيق التعاون العربى فى هذا الميدان وهو سبيل انشاء شركات ومؤسسات ذات صفة تجارية تهتم بجانب محدد من مجالات النشاط فى هذا الميدان ونذكر منها :

مؤسسة الخطوط الجوية العربية العالمية ، الشركة العربية للملاحة البحرية ، الشركة العربية لناقلات البترول .

استعرضنا سريعا الهيئات العربية المتخصصة فى مختلف مجالات التعاون ، وقبل أن نختتم هذا العرض يحسن بنا أن ننوه أنه يعرض حاليا على الجامعة العربية مشروع لمنظمة عربية للتنمية الزراعية ، ومشروع لمنظمة صحية عربية ، فاذا تم انشاء هاتين المنظمتين تكون أسرة المنظمات العربية المتخصصة للجامعة العربية قد أوشكت أن تقارب أسرة الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة .

النوع الثالث :

ويشمل أجهزة للاشراف على تنفيذ بعض الاتفاقيات التى عقدت فى نطاق الجامعة ،وقد ورد النص فى تلك الاتفاقيات على انشاء أجهزة خاصة للاشراف على تطبيقها وتنفيذها .

من الامثلة على ذلك لجنة الخبراء التى نصت على انشائها المادة ١٠٦ من الاتفاقية العربية لمستويات العمل ، وتختص هذه اللجنة لفحص التقارير المقدمة للأمين العام لجامعة الدول العربية وفقا للاتفاقية ، ومن

ذلك النص على اجتماع وزراء العمل العرب وفقا للمادة ١٠٨ من نفس الاتفاقية مرة كل عام للنظر فى تقارير الاطراف المتعاقدة وتقارير لجنة الخبراء سالفة الذكر .

النوع الرابع :

وهى عبارة عن أجهزة غير حكومية ساعدت الجامعة على انشائها وهى متصلة بها ، ويدخل فى هذه الفئة الجمعيات والنقابات المهنية المنشأة على المستوى الاقليمى والتى تدعم التعاون العربى فى هذا الميدان الهام ، من ذلك اتحاد الصحفيين العرب ، اتحاد المعلمين العرب ، الغرف التجارية العربية .

النوع الخامس :

يشمل بجانب الاجهزة التى استعانت بها الجامعة لتحقيق أهدافها والتى سلفت الاشارة اليها ، فقد اتبعت الجامعة أسلوب المؤتمرات والحلقات والندوات الخاصة التى تبنت الجامعة عقدها فى مختلف الميادين ، ويتعذر هنا حصرها ، وقد شملت أمورا عديدة فى مجال العلوم والفنون والثقافة والصحة والصحافة ... الخ .

وقد كان الاثر العام لعقد هذه المؤتمرات هو أنها كانت بمثابة منبر لتبادل الخبرات ومناقشة الحلول المحتملة لبعض المشاكل المشتركة وخلق الجو الذى يؤدى الى التعاون فى المستقبل فى المشاكل ذات الطابع الاقليمى فى العالم العربى .

ويمكننا أن نستخلص عدة نتائج من استعراضنا السريع لتطور أجهزة الجامعة :

أولا : ان نصوص ميثاق الجامعة كانت من المرونة بحيث سمحت للجامعة بأن تواجه مقتضيات تطور العلاقات العربية فى مختلف المجالات

الجديدة التى لم نكن حتى نتصورها عند انشاء الجامعة كالتعاون فى مجال استخدام الذرة للأغراض السلمية .

ثانيا : ان الجامعة سلكت فى انشاء الاجهزة الجديدة خطة مرنة للملائمة بين الاجهزة التى تنشأ وطبيعة الموضوع الذى تعالجه المنظمة أو الجهـــاز .

ثالثا : ان الجامعـــة خففت من مبـــدأ الاجماع فى التصويت الذى يشترطه الميثاق واتبعت مبدأ الاغلبية العادية أو الاغلبية المشددة حسب الاحوال فى المنظمات التى أنشأتها .

رابعا : بجانب الجهود التى بذلتها الجامعة العربية فى الحقـــل السياسى فقد مضت قدما فى تدعيم العـــلاقات الاقتصادية والثقافية وغيرها وهى خطوات أساسية فى طريق الوحدة العربية .

الاتجاهات الجديدة فى قانون المعاهدات [1]

للسفير الدكتور احمد عصمت عبد المجيد

انعقد فى فيينا مؤتمر دبلوماسى دولى لبحث مشروع الاتفاقية الدوليـــة لقانون المعاهدات حضره مندوبون مفوضون عن الدول بناء على دعوة من الجمعية العامة للأمم المتحـدة •

وقد استغرق هـذا المؤتمر دورتين الاولى فى مارس سنة ١٩٦٨ والثانية فى أبريل سنة ١٩٦٩ وانتهت أعمال هذا المؤتمر باقرار الاتفاقية الدولية لقانون المعاهدات والتى ستدخل دور النفاذ بعد ثلاثين يوما من تاريخ ايداع وثيقة الانضمام أو التصديق الخامسة والثلاثين •

وقد انتخب المؤتمر البروفسور روبرتو اجو رئيس وفد ايطاليا رئيسا له ثم انقسم المؤتمر بعد ذلك الى لجنتين الاولى لجنة عامة تولى رئاستها القاضى الياس رئيس وفد نيجيريا وقد توصلت هذه اللجنـــة الى اقرار الاتفاقية فى المرحلة الاولى التى تستلزم الاغلبية العادية • واللجنة الثانية لجنة صياغة تولى رئاستها الاستاذ الدكتور مصطفى كامل ياسين رئيس وفد العراق •

وتنقسم اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الى عدة أبواب :

تستهلها ديباجة توضح الاهميـــة المتزايدة للمعاهدات كمصـــدر للقانون الدولى وكوسيلة لتنمية التعاون السلمى بين الدول مهما كانت

---

(١) محاضرة القيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٧٠ •

نظمها الدستورية والاجتماعية وأن مبادىء حرية الارادة وحسن النية وان قاعدة العقد شريعة المتعاقدين هى مبادىء معترف بها عالميا وأن التقنين والتطور المتزايد اللذين تحققا فى اتفاقية فينا سيد عمان مبادىء الامم المتحدة المنصوص عنها فى الميثاق وتختتم الديباجة بالتنويه بأن قواعد القانون الدولى العرفية ستستمر فى حكم المسائل التى لم تنظم وفقا لاحكام الاتفاقية .

ويتناول الباب الاول من الاتفاقيـــة نطاق التطبيق وقصره على المعاهدات التى تعقد بين الدول وكذلك التعريفات . وعرفت المعاهدة بأنها تعنى اتفاق دولى يعقد بين دولتين أو أكثر كتابة وتخضع للقانون الدولى سواء تم فى وثيقة واحدة أو أكثر وأيا كانت التســـمية التى تطلق عليـــه .

ويتنـــاول الباب الثانى ابرام المعاهدات ودخولهـــا دور النفاذ والتفويض والاعتماد والانضمام وتبادل وايداع وثائق التصـــديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام والتحفظات والاعتراض عليها وآثارها.

ويعالج الباب الثالث احترام المعاهدات وتطبيقها وتفسيرها .

ويتناول الباب الرابع تعديل المعاهدات وتغييرها .

والباب الخامس يبحث بطلان المعاهدات وانهاؤها وايقاف العمل بها وهو من أهم وأخطر الابواب .

والباب السادس أحكام مختلفة خاصة بحالات التوارث الدولى والمسئولية الدولية ونشوب القتال وقطع أو عـــدم وجـــود علاقات دبلوماسية أو قنصلية .

يعـــالج الباب السابع جهة الايداع وقواعد الابلاغ والتصحيح وتسجيل المعاهدة •

وأخيرا يتضمن الباب الثامن الاحكام الختامية الخاصة باتفاقية قانون المعاهـــدات •

ولا شك أن التوصل الى ابرام اتفاقية قانون المعاهدات عمـــلا ضخما فى مجال العلاقات الدولية ، وهو ثمرة مجهودات شاقة استمرت طوال ستة عشر عاما ، ساهم فيها العديد من كبار رجال القانون الدولى من مختلف دول العالم ، وليس ثمة جدال فى أن العلاقات التعاقدية بين الدول تحتل مكان الصدارة فى العلاقات الدولية ، فهى فى آن واحـــد من أهم وسائلها ومظاهرها •

ولم يكن السبيل الى ابرام هذه الاتفاقية ســـهلا ، فالى جانب الصعاب الفنية الجمة التى ظهرت فان الاعتبارات السياسية المختلفة كان لها أثر ملحوظ على صياغة الاتفاقية لمـــا لهذا الموضوع من أهمية بالغة فى المجال الدولى •

ورغم هذه الصعوبات فقد أمكن التغلب عليها بعد أن ظهرت سحب الفشل عدة مرات ، وذلك باقامة التوازن بين مختلف أحكام الاتفاقية مراعاة للاعتبارات الاساسية •

ان اتفاقية قانون المعاهدات لم تقتصر على مجرد تقنين القواعد التى استقرت فى القانون والعرف الدوليين رغم أن عملية التدوين فى حد ذاتها تعد فى هذا المجال بالذات عملا شاقا ، كما أنها عمل انشائى ، بل أخذت بأحكام مستحدثة يتمثل فيها التغيير والتطوير ، وان كان من الصعب تحديد ما اذا كانت كل مادة تقنينا لقاعدة موجودة أم استحداثا لقاعدة جديدة •

ومن أمثلة القواعد التقدمية التى أخذت بها الاتفاقية ، قاعدة التغيير الجوهرى فى الظروف واقرار فكرة القواعد الآمرة فى القانون الدولى واقرار المعاهدات الجماعية بالاغلبية ، كما استبعدت الاتفاقية الكثير من الشكليات سواء فى عقد المعاهدات أو تنفيذها أو انقضائها .

ولعل أكثر أجزاء الاتفاقية أهمية ، والتى دار حولها خلافات عديدة هو الباب الخامس الذى تضمن الاحــكام المتعلقة بصحة المعــاهدات وبطلانها وانهاء العمل بها وايقافها .

وعندما انعقدت الدورة الثانية لمؤتمر قانون المعاهدات فى أبريل سنة ١٩٦٩ واجهت المؤتمر عقبتان رئيسيتان كادتا أن تؤديا الى فشل المؤتمر برمته ، وهما : مبدأ العالمية ، وفكرة التوفيق الالزامى والقضاء الاجبــارى .

أما بالنسبة لمبدأ العالمية التى اتبعته الدول الاشتراكية وأيدتها فيه عدة دول أخرى من بينها الجمهورية العربية المتحدة ، فقد فشلت هذه الدول تضمينه فى صلب الاتفاقية ، وقد تقدمت بعض الدول باقتراح اضافة مادة جــديدة هى المــادة (٥ مكرر) التى أرجىء بحثها الى الدورة الثانية وقد عادت هذه الدول وتقدمت بتعديل فى الدورة الثانية ينص على :

« لكل دولة الحق فى أن تصبح طرفا فى معاهدة الغــرض منها تقنين أو تطوير قواعد القانون الدولى التقدمية أو التى يكون موضوعها أو الغرض منها يهم المجموعة الدولية فى مجموعها » .

ولم تحصل هذه المــادة الا على ٣٢ صوتا ، وعارضها ٥٢ صوتا مع امتناع ١٩ دولة ، وكل ما أمكن التوصل اليه فى هذا الشأن هو اصدار الاعلان الخاص باشتراك جميع الدول فى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات الذى تدعو فيه الجمعية العامة أن تبحث أثناء دورتها الــ ٢٤ موضوع دعوة أكبر عــدد ممكن من الدول للاشــتراك فى اتفاقية فيينا تطبيقا

للمـادتين ٨١ و ٨٣ اللتين تبيحـان للجمعيـة العـامة دعـوة أية دولة أخرى غير عضو فى الامم المتحدة أو احدى وكالاتها المتخصصة وأزاء هذا الموقف فقد تقدمت مجموعة من الدول من بينها الجمهورية العربية المتحدة باقتراح الموافقة على ما أصبح يسمى (بصيغة موسكو) وهى التى تفتح باب الانضمام للدول التى وقعت على معاهدة حظر التجارب الذرية فى البحر والفضاء أو منع انتشار الاسلحة الذرية ، الا أن هذا الاقتراح قد رفض أيضا ، وقد تمسكت الدول الغربية بما أصبح يعرف الآن (بصيغة فيينا) والتى بمقتضاها يفتح باب الانضمام فقط للدول الاعضاء فى الامم المتحدة والوكالات المتخصصة أو تلك التى تعينها الجمعية العامة .

ورغم موقف المجموعة الاشتراكية أثناء الدورة الاولى ، فقد وضح أثناء الدورة الثانية أنها مستعدة لقبول فكرة الوسائل الالزامية بصفة عامة وذلك مقابل موافقة المجموعة الغـربية على تضمين الاتفاقيـة أو ديباجتها أو أحكامها الختامية مبدأ العالمية الا أنها لم توفق فى ذلك .

ولعل من أسباب عدم اقرار العالمية عدم اقتناع كثير من الدول النامية بمقايضة مبدأ العالمية بالوسائل الالزامية (التوفيق والتحكيم) وذلك على أساس أن المبدأ الاول مبدأ سياسى على الجمعية العامة أن تفصل فيه فى حين أن المبدأ الآخر له طابع قانونى ويفصل فيه المؤتمر ، والواقع أن المسألة ليست سياسية وانما هى تتعلق بحق جميع الدول فى أن تشترك فى جميع المعاهدات المتعددة الاطراف .

أما العقبة الثانية فكانت المـادة (٦٢ مكرر) وهى التى تنص على الوسائل الالزامية الواجبة الاتباع ، ولفض المنـازعات الناشئة عن تطبيق أحكام الاتفاقية ، فقد تمسكت الدول الغـربية وعلى رأسـها الولايات المتحدة الامريكية بالوسائل الالزامية المنصوص عنها فى هذه

المـــادة كنوع من التوازن والضمان بعـــد أن قبلت معظمها القواعـــد التقدمية مثل قاعدة التغيير الجوهرى فى الظروف والقواعد الآمرة .

وكاد أن يفشل المؤتمر نتيجة لعدم حصول المـــادة (٦٢ مكرر) على أغلبية الثلثين اذ كان من رأى عديد من الدول ان المـــادة (٦٥) التى أقرها المؤتمر وهى المتعلقة بالاجراءات الواجبة الاتباع فى حالات بطلان المعاهدات أو انهائها أو الانسحاب منها أو ايقاف العمل بها التى تنص فى فقرتها الثالثة على أنه : « اذا صدر اعتراض من أى طرف آخر فان على الاطراف أن ينشدوا حلا عن طريق الوســـائل المبينة فى المـــادة (٣٣) من ميثاق الامم المتحدة » هذه المـــادة كافية لافساح المجال أمام الدول الاطراف لاختيار أفضل الاساليب التى تتفق عليها لحل المنازعات وأنه ليس من الحكمة الذهاب الى أبعد من ذلك لاسباب شتى أهمها : ان اللجان التى تنص عليها المـــادة (٦٢ مكرر) لا تعتبر بديلا أفضل لمـــا هو قائم فعلا ، وان اختلاف وجهات النظر بين الدول النامية والدول الاخرى حول القواعد السارية فى القانون الدولى يجعل الحلول القضائية نفسها صعبة وغير مجدية .

وعلى أثر هذا تقدمت عدة دول باقتراح جديد كحل وسط أقره المؤتمر وتضمنته المـــادة (٦٦) والتى تقضى بأنه فى حالة عدم التوصل الى حل وفقا للفقرة ٣ من المـــادة ٦٠ يجب اتباع الاجراءات التالية :

أولا — بالنسبة لمـــا قد يثار ، من نزاع فى شأن القواعد الآمرة أى المـــادتين (٥٣) ، (٦٤) فاما أن يعرض الامر على محكمة العدل واما أن يتفق الاطراف على التحكيم الالزامى .

ثانيا — بالنسبة لاى نزاع قد ينشأ بصدد تطبيق أو تفسير أى مادة من مواد الباب الخامس من الاتفاقية يجب اتباع الوسيلة المبينة فى الملحق ، ألا وهى التوفيق الالزامى . ومن الملاحظ أن الالزام قاصر فقط على الالتجاء الى التوفيق ، أما ما يصدر عن هيئة التوفيق فلابد

وأن يكون مجرد توصيات غير ملزمة ، فقد نصت الفقرة السادسة من الملحق على :

« ان تقرير الهيئـــة ـــ بما فى ذلك النتيجة التى توصلت اليهـــا بشأن الوقائع أو المسائل القانونية لا يلزم الاطراف ولا يعتبر أكثر من توصيات مقدمة لهم بغرض تسهيل الوصول الى حل مرض فى النزاع»•

ولقد وافقت على هذه المـــادة كثير من الدول النامية التى رأت أنه رغم ما يتخذ على الوسائل الالزامية لفض المنازعات ، الا أنها فى الوقت نفسه تضمن الحفاظ على مصالحها فى مواجهة الدول الغربية ، وفى مواجهة بعضها البعض •

ومما هو جدير بالذكر هنا أن أسبانيا كانت قد تقدمت باقتراح اضافة مادة جديدة الى الاحكام الختامية للمعاهدة تنص على أنه لا يجوز اجراء تحفظات على الباب الخامس ، آلا ان هذا الاقتراح لاقى معارضة شديدة من الدول سواء من المجموعة الغربية أو الاشتراكية ، فبقى من الجائز ايراد تحفظات وفقا للقواعد العامة المتبعة فى المعاهدات والمنصوص عنها فى الاتفاقية •

* * *

سوف نتعرض الآن لاهم القواعد الموضـــوعية التى تضمنتها الاتفاقية والتى تعتبر الى حد ما من المكاسب التى حققتها الدول النامية فى مواجهة الدول الغربية وهى اقرار :

١ ـــ قاعدة بطلان المعاهدات التى تفرض على الدول بالقوة •

٢ ـــ القواعـــد الآمرة •

٣ ـــ نظرية التغيير الجوهرى فى الظروف •

وسوف نتناول كل منها بشىء من التفصيل ، وترد كلها ضمن الباب الخامس .

المــادة (٥٢) :

وهى تنص على أنه « تعتبر المعاهدة باطلة بطلانا مطلقا اذا تم ابرامها نتيجة التهديد باستعمال القوة أو استخدامها مخالفة لمبادىء القانون الدولى الواردة فى ميثاق الامم المتحدة » .

وقد بذلت عدة محاولات لادخال تعديل خاص بتحــديد مفهوم « التهديد باستعمال القوة أو استخدامها » فى صلب الاتفاقية ، ولكن لم يتم التصويت عليها تجنبا للانشقاق وضياع الوقت ، ونتيجة لتعنت الدول الغربية والضغوط ، وبالتالى تم الاتفاق على اصدار اعلان ينص على التنديد بالتهديد باستعمال القوة أو استخدامها فى كافة صورها سواء عسكرية أو سياسية أو اقتصادية تباشره أية دولة لاجبار دولة أخرى للقيام بأى عمل لابرام معاهدة ، الا أن هذا الاعلان لا قيمة له من الناحية العملية فليست له أية قوة الزاميــة رغم أن الموافقة تمت بالاجمــاع .

ويلاحظ أن التعديل الذى أدخل على صياغة لجنة القانون الدولى وهو الذى يشير الى مبادىء القانون الدولى باعتبارها سابقة على صدور ميثاق الامم المتحدة يؤدى الى أن تعتبر أية مخالفة لمبادىء القانون الدولى واردة فى معاهدة باطلة فى حين أن المــادة كما صاغتها لجنــة القانون الدولى كانت قاصرة على المعاهدات التى أبرمت بالمخالفة لميثاق الامم المتحدة أى اعتبارا من عام ١٩٤٥ .

القواعــد الآمرة :

وقد عرفت المــادة (٥٣) القاعدة الآمرة بأنها : « لاغراض هذه الاتفاقية تعتبر قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولى العامة القاعدة

المقبولة والمعترف بها من الجماعة الدولية كقاعدة لا يجوز الاخلال بها ولا شك أن الاتفاقية باقرارها فكرة القواعد الآمرة فى القانون الدولى لها ذات الصفة » •

وقد أقــرت هذه المــادة بأغلبية ٧٢ وامتناع ١٨ و ٣ ضــد • ولا شك أن الاتفاقية باقرارها فكرة القواعد الآمرة فى القانون الدولى رغم الخلاف الفقهى الواسع بشأنها الى درجة أن بعض الفقهاء يرفضون الاعتراف بوجود مثل هذه القواعد وأنها ليست سوى مبادىء عامة لا ترقى الى مرتبة القاعدة القانونية ، يعد تطويرا كبيرا للقانون الدولى •

ومن الامثلة التى تعتبر قواعد آمرة — أى التى لا يمكن الاتفاق على ما يخالف حكمها — القواعد التى تحرم الحرب العدوانية ، والتى تحرم ابادة الجنس ، والقرصنة ، وتجارة الرقيق ، ومنها أيضا مبدأ حق تقرير المصير ، واتفاقية الامم المتحدة الخاصة بالتفرقة العنصرية ، وكل هذه القواعد وغيرها أصبحت الآن تكون « مجموعة متكاملة من القواعد الآمرة » •

ولكن ، والحق يقال ، أن هذه المــادة سوف تثير مشاكل عمليــة كثيرة وهذا هو السبب الذى دعا الدول الغربية الى التمسك بضرورة الالتجاء الى القضاء أو التحكيم لفض المنازعات التى قد تنشأ وعــدم الاكتفاء بالوسائل الاختيارية التى قد لا تؤدى الى نتيجة •

ولنا فى هذا الصدد أن نتساءل اذا استخدمت احدى الدول القوة لتحقيق مبدأ حق تقرير المصير ، فهل من الجائز أن تعتبر القاعدة الآمرة أكثر أهمية من غيرها ؟

نظرية التغيير الجوهرى فى الظروف :

ان أول ما يلاحظ على المــادة التى نصت على هذه القاعدة أنها

وردت بصيغة النفى ، وهى محاولة لابراز طبيعتها الاستثنائية « لا يجوز الاستناد الى التغيير الجوهرى .. .. .. الا اذا .. .. »

ولاعمال المــادة يجب أن يكون التغيير فى الظــروف التى كانت سائدة عند أبرام المعاهدة ، وأن يكون غير متوقع ، وذلك (الفقــرة ١ ـــ أ) « اذا كان وجود هذه الظروف قد كون أساسا هاما لارتضاء الالتزام بالمعاهدة » و (فقرة ١ ـــ ب) واذا ترتب على التغيير تعديل جذرى فى نطاق الالتزامات التى يجب أن تنفذ مستقبلا طبقا للمعاهدة ، وألا يكون التغيير فى الظــروف نتيجة اخلال الطــرف بالتزام طبقا للمعــاهدة أو بأى التزام دولى لاى طــرف آخــر فى المعـــاهدة (فقرة ٢ ـــ ب) .

ورغم أن لجنة القانون الدولى قد اعتبرت القاعدة أنهـــا قاعدة قانونية موضوعية ، ورغم استبعاد فكرة وجود شرط ضمنى أو مفترض الا أن صياغة المــادة جاءت على خلاف ذلك ، اذ لا يمكن التوصل الى تحديد مفهوم عبارة مثل « الذى لم يتوقعه الطرفان » والذى يعد أساسا هاما لرضا الاطراف الا بالاستعانة بضوابط شخصية فى التفسير .

ومهما قيل ، فالواقع أن الاساس القانونى لنظرية التغيير الجوهرى فى الظروف يقوم على « نية الاطراف » وهى الفيصل الاول والاخــير فيها ، وعلى هذا فان موضوع آثار التغيير الجوهرى فى الظروف على العلاقات التعاقدية من حيث المبدأ موضوع خاص بالتفسير ، وعلى هذا فلا يمكن القول بوجود اخلال بمعاهدة ما اذا لم تنفذ فى ظروف لم يرد الاطراف تنفيذها فيها ، بل أكثر من ذلك فان التمسك بضرورة تنفيذ أحكام اتفاقية بعد تغيير ظروفهـــا يكون مناقضا لحسن النية وليس العكـــس .

وهذه النظرية ليست اســـتثناء من قاعدة أن العقـــد شريعة المتعاقدين اذ لكل من القاعدتين مجال خاص لا تعارض بينهما فقاعدة

أن العقد شريعة المتعاقدين خاصة بالمعاهدة الصحيحة ، أما قاعدة تغيير الظروف فأثرها ابطال المعاهدات التى أصبحت بحكم الظروف لاغية ، وبالتـــالى فان كلا القاعدتين تهدف الى تحقيق الاستقرار فى العلاقات التعاقدية بين الدول •

موقف الدول العربية :

وقد اتخذت وفود المجموعة العربية فى المؤتمر منذ البداية موقفا موحدا برفض جميع الوسائل الالزامية لفض المنازعات وهو ما كان يتمشى مع توصيات اللجنة القانونية الدائمة لجامعة الدول العربية التى عقدت فى القاهرة فى الفترة من ١٩٦٩/١/١٥ حتى ١٩٦٩/١/٢٣

وفى الدورة الثانية للمؤتمر تفاوتت مواقف الدول العربية على النحو التـــالى :

(أ) أبدت الكويت منذ بداية أعمال هذه الدورة فكرة التوفيق الالزامى وكان فى عزمها التقـــدم بتعديل فى هذا الاتجاه الا أنهـــا عدلت عن ذلك رغبة منهـــا فى عدم الخروج عن الاجماع العربى •

(ب) اتخذت جميع دول المجموعة فيما عدا لبنان وتونس موقفا موحدا من رفض المـــادة ٦٢ مكرر التى تنص على وسائل الزامية فى فض المنازعات وذلك عند التصويت على هـــذه المـــادة فى اللجنة العامة •

(جـ) تبنت كل من الكويت ولبنان وتونس والسودان والمغرب التسوية التى تقدمت بها نيجيريا وغانا بحجة الخروج من الطريق المسدود الذى أدى اليه عدم حصول المـــادة ٦٢ مكرر على أغلبيـــة الثلثين اللازمـــة لاقرارها فى المؤتمـــر وتوقع فشل المؤتمر نهائيا نتيجة لذلك •

(د) صوتت الجمهورية العربية المتحدة ضد هذه التسوية فى حين صوتت العراق والكويت ولبنان وتونس والمغرب والسودان فى صالحها وامتنعت سوريا والجزائر وليبيـــا والسعودية عن التصويت عليها .

(هـ) صوتت جميع الدول العربية فى صالح الاتفاقية بصفة عامة

التزم وفد الجمهورية العربية المتحدة فى الدورة الثانية للؤتمر بنفس موقفه فى الدورة الاولى من رفض جميع الوسائل الالتزامية لفض المنازعات الناشئة عن تنفيذ المعاهدات أو تفسيرها أو تطبيقها وذلك تنفيذا للتعليمات الصادرة اليه فى هذا الشأن .

ويلاحظ أن الوســـائل الالزامية التى أقرها المؤتمر لم تتجـــاوز التوفيق الالزامى بالنســـبة لجميع مواد الاتفاقية والتقاضى الالزامى أمام محكمة العدل الدولية بالنسبة للمادتين ٥٣ ، ٦٤ الخاصتين بالقواعد الآمرة فى القانون الدولى وان قرار التوفيق فى نزاع دولى وان كان له أثر أدبى لا يقل شـــأنه فى المجـــال الدولى الا أنه فى النهـــاية قرار غـــير ملزم

وقد سبق للجمهورية العربية المتحدة أن قبلت مبدأ التقـــاضى الالزامى فى بعض الحالات نذكر منها على سبيل المثال ما يلى :

١ — اتفاقية المزايا والحصانات للأمم المتحدة سنة ١٩٤٦ . فيما يتعلق بتطبيق أو تفسير الاتفاقية فيكون الاختصاص لمحكمة العدل الدولية ما لم يتفق الاطراف على خلاف ذلك .

Convention on the Privileges and Immunities of U.N. 1946.

٢ — اتفاقية المزايا والحصانات الخاصة بالوكالات المتخصصة سنة ١٩٤٧ . فيما يتعلق بتطبيق أو تفســـير الاتفاقية فيكون الاختصاص لمحكمة العدل الدولية ما لم يتفق الاطراف على خلاف ذلك .

Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 1947.

٣ ــ الاتفاقية الخاصة بالهيئة الاستشارية البحرية الدولية سنة ١٩٤٣ • اذا ثار نزاع حولها فيكون الاختصاص لمحكمة العدل الدولية •

Convention of the Inter-Governmental Maritim, Consultative Organization.

٤ ــ الاتفاقية الخاصة بقواعد المرور فى الطرق البرية (جنيف ١٩٤٩) • Convention on Road Traffic.

اذا ثار نزاع حولها يكون الاختصاص لمحمكة العدل الدولية •

٥ ــ Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide 1948.

الاختصاص فى حالة النزاع لمحكمة العدل الدولية

٦ ــ الاتفاقية التكميلية الخاصة بالغاء الرق سنة ١٩٥٦ •
الاختصاص فى حالة النزاع بشأنها لمحكمة العدل الدولية •

٧ ــ قبول الجمهورية العربية المتحدة الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية فيما يتعلق بتفسير اتفاقية سنة ١٨٨٨ الخاصة بحرية المرور فى قناة السويس وذلك سنة ١٩٥٧ •

(تصريح الحكومة المصرية فى ١٩٥٧/٤/٢٤ وتصريح وزير الخارجية فى ١٩٥٧/٧/١٨) •

٨ ــ اتفاقية التسهيلات الجمركية لاغراض السياحة سنة ١٩٥٤ •
جعلت هذه الاتفاقية فى مادتها الواحدة وعشرين المفاوضات أولا ثم التحكيم لحل المنازعات الناشئة بشأنها •

ازاء الموقف العام الذى اتخذته أغلبية الدول التى اشتركت فى هذا المؤتمر الذى أجاز التحفظ على موادها المختلفة وتصويت ٧٩ دولة فى صالح المعاهدة فى مجموعها وذلك من مجموعة الدول التى اشتركت فى أعمال هذا المؤتمر والبالغ عددها ١٠٦ وتوقيع ٣٣ دولة عليهـــا بعد

اقرارها وما أوضحناه آنفــا من أن موقف الكتلة الاشتراكية التى امتنعت عن التصويت على الاتفاقية فى مجموعها كان بسبب عــدم تضمنها مبدأ العالمية التى حاربت من أجله طوال الاعوام السابقة وكذا موافقة جميع الدول العربية الاحدى عشر التى اشتركت فى أعمــال المؤتمر ، نرى أن يؤخذ فى الاعتبار اذا ما ووفق على انضمام الجمهورية العربية المتحدة مراعاة الاطار السياسى العام للدولة والظروف التى تمر بها فى الوقت الحاضر .

وقد تداولت اللجنة القانونية الدائمة لجامعة الدول العربية خلال اجتماعاتها التى عقدت من ٢٠ الى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٦٩ اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وقررت أن تتقدم اللجنة بمشروع القرار الآتى نصه لعرضه على مجلس جامعة الدول العربية فى دور انعقاده المقبل :

« بالنظر الى أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات سنة ١٩٦٩ »
« تعتبر من قبيل المنجزات التى تحتل أهمية كبيرة فى مجال القانون »
« الدولى العام بحسبانها تقنينا للعرف الدولى فى هذا الشأن ، فضلا »
« عن انطوائها على الكثير من القواعد التقدمية مثل قاعدة التغيير »
« الجوهرى للظروف والقواعد الآمرة فى القــانون الدولى وقرار »
« المعاهدات الجماعية بالاكثرية والتخفيف من الكثير من قيود الشكل »
« سواء فى عقد المعاهدات أو تنفيذها أو انقضائها ، وكذلك بالنسبة »
« للقواعد التى استحدثت بشأن التوفيق الالزامى ابتداء والاختيارى »
« مآلا . »

« ونظرا لان هذه الاتفاقية قد استلهمت ضمن طياتها ظروف »
« الدول الصغيرة والدول النامية التى منها الدول العربية ، فأوردت »
« من القواعد ما يكفل تحقيق مصلحتها وتعاونها المشترك . »
« فلهذه الاعتبــارات »

« وافق مجلس جامعة الدول العربية على اتفاقية فيينا لقانون »
« المعاهدات سنة ١٩٦٩ على أن : »

« ١ — تسجل الدول الاعضاء لدى توقيعها أو التصديق عليها »
« أو الانضمام اليها التحفظ الخاص باسرائيل الذى تضمنه قرار »
« مجلس جامعة الدول العربية رقم ١٩٤٢/د ٤١ الصادر بتاريخ »
« ٣١ مارس سنة ١٩٦٤ ، ويقضى بأن قبولهم هذه الاتفاقية وابرام »
« حكوماتهم لها لا يحوى بأية حال معنى الاعتراف باسرائيل ولا »
« يؤدى الى دخول الدول العربية معها فى معاملات مما تنظمه هذه »
« الاتفــاقية • »

« ٢ — تشفع كل دولة قبولها الاتفاقية أو انضمامها اليهــا »
« بتصريح مفاده أن هذه الاتفاقية لا تحقق مبدأ العالمية • »

« ٣ — يترك لكل دولة حرية ابداء ما ترى من تحفظات أخرى »
« تستوجبها مصلحتها الخاصة مع مراعاة ما تقضى به الفقرة «جـ» »
« من المــادة (١٩) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات من ألا يكون »
« التحفظ مخالفا موضوع المعاهدات والغرض منها • »

خاتمـــــــة

بعــد هذا العرض السريع يمكننا القول أن الاتفاقية قد راعت نوعا من التــوازن بين القواعد التى تضمنتها ، بحيث حافظت على مصالح الدول النــامية ، وذلك بابراز القواعد المتطورة التى تحكم المعاهدات فى القانون الدولى مقابل محافظة الغرب على مصالحه فى مواد أخرى •

مسائل مختارة من قانون المعاهدات

(اتفاقية فينا لقانون المعاهدات) [١]

للدكتور مصطفى كامل ياسين
سفير الجمهورية العراقية وممثلها الدائم لدى مكتب
الامم المتحدة فى جنيف

لتدوين القانون الدولى أهمية فى عالم اليوم ، فان من الضرورى أن تستقر العلاقات بين الدول على قواعد واضحة ، وليس كالقانون المدون مصدر يحقق وضوح القواعد ، وان من العدل ان تعبر الدول الجديدة ، عن التزامها بالاحكام الجديدة ، واقرارها لاحكام قديمة لم يكن فى مقدورها أن تساهم فى وضعها .

والمعاهدة ان كانت فى النظام الدولى مصدر الالتزامات التعاقدية فهى أيضا مصدر القانون الدولى المدون ، ولذلك كان لتدوين قانون المعاهدات أهمية خاصـــة ، فانه تدوين للقواعد التى تحكم وســـيلة التدوين وعليه يعتمد لذلك ما يرجى لحركة التدوين من تقدم ونجاح .

ظهر لكل ذلك الشعور بضرورة دراسة موضوع قانون المعاهدات مبكرا فى ظل الامم المتحدة ، فلم تؤسس لجنة القانون الدولى حتى أثبت هذا الموضوع ضمن جدول أعمالها ، وأمضت اللجنة فى الاعداد لدراســـته عدة سنين حتى حددت خطة عملها عام ١٩٦١ حين سمت السر « همفرى ولدك Humphrey Waldock » مقررا خاصا ورجحت أن يكون هدفها وضع مشروع اتفاقية دولية تحكم المعاهدات لا الاكتفاء بكتابة « مجموعة Code » لا تكون بذاتها ســـندا لالزام بل تضم القواعد الملزمة ابتداء بموجب مصـــدر شكلى أو آخر من مصـــادر القانون الدولى [٢] .

---

(١) محاضرة القيت بمقر الجمعية المصريـــةللقانون الدولى فى ٤ ابريل ١٩٧٠ .

(٢) كان برايرلى وهرج لاوتريخت يرميان الى اعداد مشروع اتفاقية ولكن السر جـــيرالد فتسموريس أراد اعداد مجموعه .

وقد استوحى المقرر الخاص « السر همفرى ولدك » فى ما أعد من تقارير ما سبق ان أعده المقررون الخاصون الذين تتابعوا على دراسة قانون المعاهدات ، الاستاذ « برايرلى Brierly » ، « السر هــرج لاوتربخت Herch Lauterpacht » والسر « جيرالد فتسموريس Gerald Fitzmaurice » ومناقشــات اللجنة فى فترات مختلفة من دوراتها منذ دورتها الثانية سنة ١٩٥٠ .

وقد كررت الجمعية العامة للامم المتحدة منذ دورتها الســابعة عشرة بعد دراسة تقرير لجنة القانون الدولى توصيتها للجنة بالاستمرار فى أعمالها فى مجال تجميع قانون المعاهدات وتطوره المطرد على أن تسترشد بالمناقشات التي تدور فى الجمعية العامة والملاحظات المكتوبة التى يمكن أن تبعث بها الحكومات [١] .

وقد كرست اللجنة لدراسة قانون المعاهدات معظم جهودها منذ سنة ١٩٦٢ على أساس تقارير ستة قدمها خلال سنوات خمس السر همفرى ولدك ، حتى أنجزت مشروعها النهائى فى ختام دورتها الثانية عشرة سنة ١٩٦٦ .

وقد رفعت لجنة القانون الدولى مشروعها هذا باللغات الانكليزية والفرنسية والاسبانية الى الجمعية العامة فى دورتها الحادية والعشرين موصية اياها بأن تدعو مؤتمرا دوليا لمندوبين مفوضين يكلفون بدراسة مشروع اللجنة واعداد اتفاقية حول الموضوع [٢] .

وقد استجابت الجمعية العامة الى هذه التوصية بقرارها ٢١٦٦ (٢١) فى ٥ كانون الاول ١٩٦٦ ودعت الى مؤتمر بدورتين تعقد أولاهما فى ربيع سنة ١٩٦٨ والاخــرى فى ربيع ١٩٦٩ لدرس قانون المعاهدات على أساس المواد النهائية التى صاغتها لجنة القانون الدولى والتعليقات

---

(١) القرار ١٧٦٥ (١٧) فى ٢٠ تشرين الثانى ١٩٦٢ والقرار ١٩٠٢ (١٨) فى ١٨ تشرين الثانى ١٩٦٣ والقرار ٣٠٤٥ (٢٠) فى ٨ كانون الاول ١٩٦٥ .

(٢) تقرير لجنة القانون الدولى ، ١٩٦٦ بالفرنسية ، الفصل الثانى ، فقرة ٣٦ .

التى وضعتها والتى يتضمنها الفصل الثانى من تقرير اللجنـــة حول أعمالها فى دورتها الثامنة عشرة .

وقد استضافت المؤتمر الجمهورية النمساوية فعقدت دورتاه فى فينا فى « الهوفبرك الجديد » حضر أولاهما ١٠٣ دول وحضر آخراهما ١١٠ دول ، وحضر المؤتمر كثير من الوكالات المتخصصـــة والمنظمات الدولية ممن يهمها الامر دعتها لحضوره الجمعية العامة للأمم المتحدة ، كما حضره السر همفرى ولدك عضو لجنـــة القانون الدولى ومقررها الخاص فى موضوع قانون المعاهدات خبيرا مستشارا ، وقد مثل الامين العام للأمم المتحدة فيه السيد « ستافروبولوس «Stavropoulos» » وكان سكرتير المؤتمر التنفيـــذى الســـيد « موفخان «Movchan» » مدير قسم التجميع فى الدائرة القانونية للأمم المتحدة .

وقد أنشأ المؤتمر لجنة عامة كلفها بدراسة النص النهائى لمشروع المواد ، وباعداد « النصوص الختامية Clauses finales » وانشاء لجنة صياغة كلفها باعداد مقدمة الاتفاقيـــة ومحضر المؤتمر الختامى بالاضافة الى أعمال الصياغة والتنسيق واعادة النظر .

وقد أقر المؤتمر فى ٢٢ أيار ١٩٦٩ اتفاقية سماها « اتفاقيـــة فينا حول قانون المعاهدات » طرحت للتوقيع عليها وفق أحكامها فى ٢٣ أيار حتى ٣٠ تشرين الثانى ١٩٦٩ فى الوزارة الاتحادية لجمهورية النمسا ، على أن تودع بعدئذ لدى الامين العام للأمم المتحدة لتطرح للتوقيع عليها حتى ٣٠ نيسان ١٩٧٠ فى مقر الامم المتحدة فى نيويورك . وقد طرحت الاتفاقية كذلك للانضمام اليها وفق أحكامها .

سيقتصر حديثى على مســـائل مختارة من قانون المعاهدات فى ضوء اتفاقية فينا .

سأعرض لمسألة خاصة تتعلق بسريان أحكام هذه الاتفاقية فى الزمان ثم اتعرض لبعض أسباب بطلان المعاهدات وانتهى الى وسيلة حسم النزاعات المتعلقة بتطبيق الاتفاقية وبابها الخامس بصورة خاصة .

سريان أحكام الاتفاقية فى الزمان :

جاءت الاتفاقية كاشفة منشئة ، فهى تنتظم مزيجا من أحـــكام قائمة وأحكام جـــديدة •

والظاهرة هذه من خصائص حركة التدوين بصورة عامة ، فان تدوين القواعد بأسلوب منطقى سليم يفترض تناسقا لا بيسره غالبا القانون الوضعى فى مصادره غير المكتوبة ، فان واقع الحياة الدولية قد يتطلب نتيجة لتطورها السريع أحكاما جديدة لم يتيسر للعرف فى سيره البطىء ان يتمحض عنها ، ولذلك كان لابد لحركة التدوين من أن تملأ فجوات النظام القانونى الدولى القـــائم ، وان تكمل ما يعتوره من نقص وربما كان هذا أهم ما تؤديه حركة التدوين من خدمات فى مجتمع دولى يمتاز بسرعة تطوره •

جاءت الاتفاقية اذن مزيجا من التجميع والتقدم المطرد بمعناهما الذى يوضحه دستور لجنة القانون الدولى [1] ، وليس ذلك بمحل شك ولكن الحد الفاصل بين التجميع والتقدم المطرد قد يشوبه غموض وقد يكون حكم تقدما مطردا عند بعض وتجميعا عند آخر وليس الامر بنظرى" محض اذ يترتب على اختلاف الوصف اختلاف فى الآثار أهمه ما يتعلق بمسألة السريان فى الزمان • فاذا كانت جميع أحكام الاتفاقية تنفذ على حد سواء بنفاذ هذه الاتفاقية فليس الامر كذلك فيما يتعلق بسريان هذه الاحكام على معاهدات عقدت قبل نفاذها ، وقد تعرضت لهذه المسألة المـــادة الرابعة التى تنص على أن الاتفاقية تسرى على المعاهدات التى عقدتها الدول بعد نفاذها بالنســـبة لهم دون مساس بسريان كل قاعدة تنطوى عليها الاتفاقية ، تخضع لها المعاهدات بمقتضى القانون الدولى بصرف النظر عن هذه الاتفاقية •

وعليه فالعرف القديم الذى تعلنه احدى مواد الاتفاقية يسرى لذلك على معاهدات لاحقة لنشوئه وان كانت سابقة لنفاذ الاتفاقية •

---

(١) أنظر المـــادة ١٥ منه •

وليس فى ذلك استثناء يرد على الاصول العامة للسريان فى الزمان وانما هو تحديد لمجال نفاذ كل قاعدة حسب موعد نشوئها بصرف النظر عن مصـــدرها •

وعلى كل حال فليس لتأكيد قاعدة عرفية بنص اتفاقى ما يحول دون سريان هذه القاعدة على أمور كانت تخضع لها ابتـــداء قبل أن يؤكدها هذا النص •

بطلان المعاهـــدة :

كان موضوع بطلان المعاهدات محل بحث طويل ، فى لجنة القانون الدولى وفى الجمعية العامة للأمم المتحدة وفى المؤتمر بدورتيه • وقد كان الاهتمام واضحا بسببين من أسباب البطلان هما الاكراه والتنازع مع قاعدة دوليـــة آمرة •

الاكـــــراه :

ليس بمحل شك بطلان المعـــاهدة لاكراه يقع على ممثل الدولة المفوض بعقد هذه المعاهدة • ان هذا الاكراه يعيب الرضا ويجعـــل التعبير عنه غير ذى أثر فى الزام الدولة ، وهـــذا ما أقرته المـــادة الحادية والخمسون من الاتفاقية •

أما أثر الاكراه الذى يقع على الدولة ذاتها على معاهدة تعقدها فلم يكن محل اتفاق ، وقد اختلف الرأى فيه نتيجة لاختـــلاف حكم اللجوء الى القوة فى الحياة الدولية ، لقد كان منطقيا ان لا يكون هذا الاكراه ســـببا لبطلان المعـــاهدة يوم كان للدولة ان تفـــرض بالقوة سلطانها على دولة أخـــرى •

الا أن تطور النظام الدولى أدى الى تقييد استعمال القوة فى ظل عصبة الامم والى منعه فى عدة معـــاهدات منها ميثاق منظمة الدول الامريكية وميثاق « بريان كيلوك Briand Kellogg » حتى حرمه

ميثاق الامم المتحدة [١] • ولذلك حق القول ببـــطلان ما ترتب على استعمال القوة من آثار وبعدم الاعتراف بما يحصل عن طريق القوة من نتائج ، وكان مما لا ريب فيه بطلان المعاهدة التى يتوصل اليها باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها •

كان على لجنة القانون الدولى أن تفصح عن هذه الحقيقة بنص واضح واختلفت فى ذلك آراء أعضائها ، اذ ذهب بعضهم الى ضرورة اعلان الاكراه الذى يقع على الدولة سببا لبطلان المعاهدات دون تحديد لوسيلة هذا الاكراه أو بيان لاسلوبه •

ان النظام القانونى الراهن الذى يحرم استعمال القوة أو التهديد بها يرتضى هذا الحل ، واذا افترضنا ان هذا الحل لا يعبر بدقة عما هو كائن فانه ينسجم وما يرمى اليه هذا النظام القانونى من أهداف • ان لم تكن هـــذه الصيغة اذن تجميعا فهى على كل حال تقدم مطرد للقانون الدولى يقتضيه واقع الحياة الدولية •

الا ان آخرين من أعضاء اللجنة تحرجوا من الذهاب هذا المذهب ورجحوا الاكتفاء بالنص على استعمال القوة أو التهديد باستعمالها سببا للبطلان مكررين فى قانون المعـــاهدات حكما عاما املاه ميثاق الامم المتحدة ليسرى فى مجال العلاقات الدولية جميعا •

وقد أيد هذا المذهب أكثر أعضاء اللجنة ولذلك أقرت النص الآتى :

(تعتبر باطلة كل معاهدة توصل الى عقدها باستعمال القوة أو التهديد بها انتهاكا لمبادىء ميثاق الامم المتحدة)

مدى الاكراه ومفهوم القوة :

اقترح بعض أعضاء اللجنة أن ينص على اعتبار الضغط السياسى أو الاقتصادى سببا من أسباب بطلان المعاهدات •

ورأى بعضهم أن القوة لا تقتصر على القوة العسكرية بل تشمل بمعناها الواسع الضغط الاقتصادى والسياسى ، الا أن أكثر أعضـــاء

---

(١) المـــادة ٢ الفقرة ٤ منه •

اللجنة لم يرتضوا العمل على تفسير تعبير أورده ميثاق الامم المتحدة ورجحوا ان يتركوا ذلك الى المراس الدولى •

النص فى المؤتمر :

لقد كان النص الذى أقرته لجنـة القانون الدولى محل خلاف فى المؤتمر ، فقـد أثار كثير من ممثلى الدول ولا سيما الدول الافريقيـة والآسـيوية والاشـتراكية ودول أمريكا اللاتينية مسـألة الضغط الاقتصادى والسياسى وأوضحوا ان الضغط السياسى أو الاقتصادى لا يقل تأثيرا فى حمل الدول على قبول معاهدات لا ترتضيها ، وأشار كثير منهم فى هـذا الصدد الى بيان مؤتمر ملوك ورؤساء دول عـدم الانحياز الذى عقد فى القاهرة سنة ١٩٦٤ •

كما أشاروا الى ميثاق منظمة الدول الامريكية فى مادتيه الخامسة عشرة والسادسة عشرة اللتين تحرمان فيما تحرمان الاكراه ذا الطابع السياسى أو الاقتصادى •

وكانت حجة معارضـيهم ان مفهوم الضغط الاقتصـادى أو السياسى غير واضح فى المجال القانونى (١) ، وان النص على اعتبار الضغط السياسى أو الاقتصادى سببا لبطلان المعاهدات من شأنه ان يعرض لخطر جسيم استقرار العلاقات الاتفاقية (٢) ، وأن يفسـح المجال لتعسف كبير ، وان يضيق بدون مبرر مجال ما هو مألوف من المساومة من أجل عقد المعاهدات (٣) •

وقد أضافوا الى ذلك ان الرجوع الى الاعمال التحضيرية لميثاق الامم المتحدة فى تفسـير الفقرة الرابعة من المـادة الثانية يقطع فى الدلالة على أن لفظ القوة لا يراد به الا القوة العسكرية (٤) •

---

(١) « اريجاكا Jimenez de Arechaga » اركواى ، المحاضر ، ص ٣٠٠ ، بند ٢٥ •
« سنكلير Sainclair » بريطانيا ، المحاضر ، ص ٣٠٧ ، بند ٣١ •
« فوجيساكى Fujisaki » اليابان ، المحاضر ، ص ٢٩٥ ، بند ٤٧ •
(٢) « ريفاكن Riphagen » هولنده ، المحاضر ، ص ٢٩٩ ، بند ١١ •
(٣) « ورشف Wershof » كندا ، المحاضر ، ص ٣٠٤ ، بند ٦ و ٨ •
(٤) « هارى Harry » استراليا ، المحاضر ، ص ٣٠٥ ٣٠٦ ، بند ١٦ •

وتمخض النقاش عن رغبة فى التوفيق ، فلم يكن من المستحسن فى أمر هام كهذا ان تقبل المـــادة أو ترفض بأغلبية ضئيلة •

وبعد مفاوضـــات واستشارات قرر الاحتفاظ بالصيغة الاصلية التى تقتصر على ذكر القوة أو التهديد باستعمالها دون الاشـــارة فى النص الى الضغط الاقتصادى أو السياسى على أن يقر المؤتمر اعلانا يشجب فيه اللجوء فى مجال المعاهدات الى أى شكل من أشكال الضغط سواء أكان عسكريا أم اقتصاديا أم سياسيا •

ولم يعترض أحد فى اللجنة على هذا الاعلان ، وجاء فيه :

> (ان مؤتمر الامم المتحدة لقانون المعاهدات يشجب اللجوء الى التهديد أو استعمال كل أشكال الضغط سواء أكان عسكريا أم سياسيا أم اقتصاديا من قبل أى دولة كانت بغية اكراه دولة أخرى على أن تقوم بأى عمل يرتبط بعقد معاهدة انتهاكا لمبدأ المساواة والسيادة وحرية الرضا) •

وان المؤتمر يقرر ان يكون هذا الاعلان جزء من المحضر الختامى لمؤتمر قانون المعاهدات •

وقد اتخذ المؤتمر بالاضافة الى ذلك قرارا يرجو فيه الامين العام للأمم المتحـــدة ان يسترعى لهذا الاعـــلان انتباه الدول المشتركة فى المؤتمر والهيئات الرئيسية للأمم المتحدة •

رأى فى أسلوب معالجة الامر فى المؤتمر :

كان الاصح عندى أن يطالب صراحة باعتبار الاكراه بكل صوره سببا لبطلان المعاهدات لا أن يتشبث للوصول الى هذه النتيجة عن طريق تفسير تعبير (القوة) الذى ورد فى ميثاق الامم المتحدة •

ان المؤتمر كان يستطيع لا شك أن يفسر القوة بما يريد أن يحمل هذه الكلمة من معنى الا أن ذلك ربما أدى الى شىء من عدم الانسجام بين الاحكام الدولية •

أما القول بأن الاكراه هو سبب البطلان ، وأن الاكراه يمكن أن يتحقق بضغط عسكرى أو اقتصادى أو سياسى فليس من شأنه أن يثير مشكلة عدم انسجام فى تفسير الاحكام الدولية ، ولا يمكن بصورة خاصة أن يعتبر متناقضا مع حكم ميثاق الامم المتحدة الذى يتعلق بتحريم اللجوء الى استعمال القوة أو التهديد بها .

لا شك أن للاعلان الذى اتخذه المؤتمر وزنا سياسيا وقيمة أدبية كبيرة ولا سيما وقد انعقد عليه اجماع الدول المشتركة فى المؤتمر . الا أن الاعلان ليس بذاته مصدرا لالتزام قانونى ولا يمكن على أى حال أن يكون الآن سندا للقول بأن القوة تعنى أيضا الضغط السياسى أو الاقتصادى .

بل ان اصدار الاعلان ، وهذا ما يعرفه الجميع ، هو دليل عدم الاتفاق على أن مفهوم القوة يشمل كل ذلك . الا أن هذا الاعلان قد يمهد السبيل الى نشوء قاعدة عرفية وقد يكون أساسا فى المستقبل لصياغة قاعدة اتفاقية تجعل الضغط السياسى أو الاقتصادى سببا لبطلان المعاهدة .

مدى سريان المادة ٥٢ فى الزمان :

أقر المؤتمر المادة الثانية والخمسين على الوجه التالى :

(تعتبر باطلة كل معاهدة توصل الى عقدها باستعمال القوة أو التهديد بها انتهاكا لمبادىء القانون الدولى التى أدخلت فى ميثاق الامم المتحدة)

تسرى المادة هذه بوصفها قاعدة اتفاقية على المعاهدات التى تعقد بعد نفاذها ، الا أنها تعبر عن قاعدة لم ينشئها مؤتمر قانون المعاهدات بل وجدها قائمة والاصل لذلك أن تسرى على معاهدات لاحقة لها وان كانت سابقة على نفاذ اتفاقية قانون المعاهدات .

الذى لا شك فيه هو أن تحريم اللجوء الى القوة الذى ترتكز اليه المادة هذه يرد صريحا فى ميثاق الامم المتحدة ، وعليه فان حكم

القاعدة التى تنص عليها المــادة ٥٢ يسرى على المعاهدات المعقــودة بعد نفاذ ميثاق الامم المتحدة .

الا أن كثيرين ذهبوا الى أن الميثاق لم يكن أول من قال بتحريم اللجوء الى القوة بل سبقته الى ذلك وثائق دولية أخرى ذكروا منهــا ميثاق « بريان كلوك Briand Kellogg» وميثاق منظمة الدول الامريكية ، ورأى بعضهم أن تحريم اللجوء الى القوة فى العلاقات الدولية استقر قبل نفاذ ميثاق الامم المتحدة عرفا ملزما .

ان التعديل الذى أورده المؤتمر على الصيغة الاصلية التى وضعتها لجنة القانون الدولى يعتبر نصرا لهذه الآراء [١] .

قد تبطل بموجب هذه المــادة اذن معاهدة عقدت قبل نفاذ ميثاق الامم المتحدة ، الا أنه اذا كان من السهل القول بأن مبدأ تحريم اللجوء الى استعمال القوة وجد قبل نفاذ الميثاق فان من الصعب فى غير مجال العلاقات الاتفاقية كميثاق منظمة الدول الامريكية وميثاق « بريان كلوك » تحديد تاريخ نشوئه . وبطلان المعاهدة وفق المــادة ٥٢ يتطلب على كل حال أن يثبت أنها عقدت فى ظل هذا المبدأ أى عندما كان اســتعمال القوة محــرما ، **فان مقومات الواقعة القانونية انما تقدر فى ضــوء القانون الذى عاصرها** [٢] .

ولم ترد المــادة ٥٢ أن يكون الاكراه سبب ابطال بل ارادته أن يكون سبب بطلان ذلك أن الاكراه هذا يعتبر أخطر ما يمكن أن يصيب العلاقات الدولية من شرور .

التنازع مع قاعدة دولية آمرة :

سبب البطلان الاخر الذى أريد التحدث عنه هو التنازع مع قاعدة دولية آمرة .

---

(١) اذ أبدلت عبارة « انتهاكا لمبادىء ميثاق الامم المتحدة » بعبارة « انتهاكا لمبادىء القانون الدولى التى ادخلت فى ميثاق الامم المتحدة » .

(٢) تحكيم جزيرة « بالماس » تعليق اللجنة ، التقرير ص ٨٠ .

يقول اللورد « ماكنير McNair » :

ان من الصعب تصدر مجتمع سواء أكان مجتمع دول أم مجتمع أفراد ، لا يفرض قانونه أى قيد على خرقه التعاقد . توجد فى كل جماعة متمدنة بعض قواعد القانون وبعض مبادىء الاخلاق لا يسمح القانون للأفراد بأن ينكروها أو أن يعدلوها فى اتفاقاتهم [1] .

وقد نصت المادة ٥٠ من المشروع الذى أعدته لجنة القانون الدولى على ما يلى :

(تعتبر باطلة كل معاهدة تتنازع وقاعدة آمرة من قواعد القانون الدولى « الشامل General » التى لا يمكن الخروج عليها ولا يمكن تعديلها الا بقاعدة جديدة من قواعد القانون الدولى الشامل لها نفس هذه الصفة) .

ان هذه القاعدة تثير فى المجال الدولى ما يشبه مسألة سلطان الارادة فى النظام الداخلى الا أنها تثير فى نفس الوقت مسألة أخرى بالغة الاهمية هى مسألة تدرج القواعد فى النظام القانونى الدولى .

ان الاتفاق أحد المصادر الشكلية للقواعد الدولية وسلطان الدولة كبير فى الاتفاق على وضع هذه القواعد الا أنه ليس بسلطان مطلق أو لم يعد سلطانا مطلقا ، فقد كان من شأن تطور الحياة الدولية وتركز النظام القانونى الدولى أن ظهرت قواعد أساسية شاملة لا يستساغ الخروج عليها بقواعد اتفاقية .

ان هذا يفترض أن القواعد القانونية الدولية أن كانت ملزمة فانها تتفاوت قوة ، فان بعضها أقوى من بعض ولذلك فان بعضها يحكم بعضا .

كان لابد عند وضع اتفاقية حول قانون المعاهدات أن يعبر عن هذه الحقيقة فكان لابد من اعتبار التنازع مع قاعدة آمرة سببا لبطلان المعاهدة .

(1) McNair ، قانون المعاهدات ص ٢١٣ — ٢١٤ .

لم يعد وجود هذا المبدأ الاساسى ، أى مبدأ تدرج القواعد القانونية الدولية محل شك جدى وقد تضاءل على مر الايام منكروه .

الا أن ثمة من ينعى على هذا المبدأ صعوبة تطبيقه اذ قيل ليس من معيار دقيق يمكن بموجبه أن تحدد القواعد الآمرة ولذلك قد يكون الادعاء ببطلان المعاهدة لخروجها عن قاعدة آمرة وسيلة تعسفية للتخلص من التزامات اتفاقية لا تشوبها أية شائبة .

والحق أن ليس من معيار شكلى يمكن أن يحدد بموجبـــه مركز القواعد فى النظام الدولى . ليست الهيئة التى تصدر القواعد بدليل ، كما هو أحيانا فى بعض القوانين الداخلية ، القاعدد الدستورية هى التى تصدر عن هيئة تأسيسية ، القانون هو الذى يصـــــدر عن الســـلطة التشريعية .... بصرف النظر عن جوهر هذه القواعد .

وليس المصدر الشكلى بدليل ، فقد تحكم القاعدة الاتفاقية قاعدة عرفية وقد تحكم القاعدة العرفية قاعدة اتفاقية .

لابد اذن من معيار موضوعى يحكم جوهر القاعدة نفسها ومحلها فى واقع الحياة الدولية ، لابد أن يصاغ فى النظام القـــانونى الدولى معيار لتحديد هذه القواعد .... ولكن أهذا ما كان يجب أن تضطلع به لجنة القانون الدولى أو مؤتمر دولى عند وضع اتفاقية حول قانون المعاهدات .... لا نرى ذلك فلم يكن على هذا أو تلك الا أن يتساءل هل أن فى النظام الدولى قواعد لا يجوز الخروج عليهـــا بمعاهدة ، والجواب على ذلك لا يحتمل شكا ، فليس من ينكر وجود قواعد دولية لا يمكن أن يتفق على الخروج عليها .

أترى ثمة من يجرأ على القول أن من الممكن لبعض الدول فى اتفاق بينها أن تبيح الرق أو القرصنة أو أن تتواطأ على الاعتداء على استقلال دولة أخرى أو أن تعطل حرية البحار أو أن تعزز التمييز العنصرى أو أن تنكر حقوقا أساسية للانسان ؟

واذا كان وجود قواعد من هذا القبيل ليس بمحل شك ، كان لابد من ذكر ما يترتب على وجودها من أثر فى قانون المعاهدات وكان لابد لذلك من النص على أن المعاهدات التى تتنازع وقواعد كهذه تقع باطلة.

ان وضع معيار لتعيين القواعد الآمرة فى القانون الدولى ليس مسألة تتعلق بقانون المعاهدات وحده بل هو مسألة عامة تتصل بالنظام القانونى الدولى فى مجموعه وليس تدوين قانون المعاهدات على ما نرى بالمناسبة التى تصلح للفصل فى هذه المسألة العامة التى يمكن أن تبحث بصورة مستقلة وان تكلف أجهزة تدوين القانون الدولى فى الامم المتحدة بدراستها فى الوقت المناسب •

ان الذى لا شك فيه هو أن عدم وجود معيار مجمع عليه لا يمنع من بيان أثر تنازع المعاهدة من قاعدة آمرة •

فان من الممكن التثبيت فى كل حالة على حدة من وجود القاعدة الآمرة باحدى الوسائل التى يعرفها النظام القانونى الدولى لمعالجة خلاف يقع كالمفاوضات والرجوع الى التحكيم أو القضاء الدولى • أن المراس الدولى الذى يواكب تطور الحياة الدولية من شأنه أن يؤدى الى توضيح القواعد الآمرة واستخلاص معيار لتعيينها قد يكتب له على مر الايام أن يكون محل اتفاق شامل •

النص فى المؤتمر :

استقبل النص الذى اقترحته لجنة القانون الدولى حول أثر تنازع المعاهدة مع قاعدة آمرة بالتأييد الكامل من دول كثيرة رأت فيه تعبيرا صادقا عن واقع النظام القانونى الدولى •

الا أن بعض الدول وبصورة خاصة الدول الغربية عارضت النص كما اقترح وحاولت أن تعدله لتقلل ، على زعمها ، الغموض الذى يكتنف فيه مفهوم القواعد الآمرة •

وكان أهم هذه المحاولات مشروع تعديل قدمته الولايات المتحدة تقترح فيما تقترح أن يقال فى تحديد القاعدة الآمرة أنها :

(معترف بها من مجموعة نظم العالم القانونية الداخلية والاقليمية).

وقد قيل فى نقد هذا الاقتراح أن القاعدة الآمرة ان كانت تستلزم أن يكون معترفا بها بصورة عامة بحيث يكون انتهاكها نشازا لا يستساغ فانها لا تستلزم أن تكون محل اعتراف النظم القانونيـــة الداخليـــة والاقليمية جميعا ، لا تستلزم أبدا أن يكون الاعتراف بها محل اجماع. ان ذلك يجعل لنظام واحد أوعده أنظمة شاذة أن تمنع تحقق مفهـــوم القاعدة الآمرة .

وقد أقر المؤتمر بعد مناقشة طويلة الصيغة الآتية ، التى أصبحت المـــادة ٥٣ :

(تعتبر باطلة كل معاهدة تكون عند عقدها فى تنازع مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولى الشامل .

ولاغراض هذه الاتفاقية القاعدة الآمرة هى القاعدة المسترف بها والمقبولة فى المجتمع الدولى « فى مجموعه dans son ensemble » والتى لا يمكن أن تعدل الا بقـــاعدة جديدة من قواعـــد القـــانون الدولى الشامل ذات الصفة) .

وقد تأكد من المناقشة فى المؤتمر لتوضيح هذا النص أن الاجماع على الاعتراف بالقاعدة الآمرة ليس بلازم ، وقد خشى بعض المندوبين أن يوهم استعمال عبـــارة « فى مجموعهـــا dans son ensemble » باستلزام الاجماع ، وسئل رئيس لجنة الصياغة عن مدلول هذه الجملة فأجاب :

« ان لجنة الصياغة أرادت باضافة عبـــــارة « فى مجموعهـــــا dans son ensemble » أن توضـــــح أنه لا يلزم لتكون القاعـــــدة آمرة أن ينعقد اجماع الدول على قبولها والاعتراف بها قاعدة آمرة ،

وذلك يعنى أن عدم اعتراف دولة واحدة أو عدد قليل من الدول ليس من شأنه أن يحول دون تحقق مفهوم القاعدة الآمرة » •

وقد قبل نص المـــادة بعد أن أوضح بهذا الشكل بأغلبية كبيرة •

سريان النص فى الزمان :

يتطلب النص لبطلان المعاهدة أن تكون **عند عقدها** فى تنـــازع مع قاعدة دولية آمرة ، قيل هذا صراحة فى النص الذى قبله المؤتمر وما كان هذا الحكم بمحل شك ضمنا وفق النص الذى اقترحته لجنـــة القانون الدولى •

وهذا يعنى أن المعاهدة لا تبطل بمقتضى المـــادة ٥٣ ان كانت تتنازع مع قاعدة آمرة لم تكن قائمة عند عقدها •

الا أن تطور الحياة الدولية يؤدى الى ظهور قواعد آمرة جديدة وليس من طبيعة القاعدة الآمرة أن تستسيغ التعايش مع قاعدة تتنازع معها وان كانت هذه القاعدة قد نشأت قبلها ، وكان لابد من اثبات هذا الحكم وقد تم ذلك بالمـــادة ٦٤ التى تنص على أنه :

« اذا ظهرت قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولى الشامل فكل معاهدة تتنازع وهـــذه القاعدة تصبح باطلة وتنتهى » •

اختلاف فى مدى البطلان وفقا للنصين :

يختلف مدى البطلان وفقا للنصين ، فالبطلان الذى ينجم عن تنازع مع قاعدة آمرة قائمة حين عقد المعاهدة بطلان عام يصيب المعاهدة كلها حتى ما ورد فيها من أحكام لا تتنازع والقاعدة الآمرة •

ولا شك أن هذا الجزاء شديد ولكنه يتناسب وجسامة الذنب الذى ترتكبه الدول حين تنتهك قاعدة دولية آمرة قائمة ، اذ أنها بذلك تتحدى النظام القانونى الدولى كله • وليس الامر كذلك عند ظهور قاعدة آمرة لاحقة • أن ظهور هذه القاعدة يبطل لا شك ما يتنازع معها من قواعد مصدرها الاتفاق ، الا أن أطراف المعاهدة ما كانوا ينتهكون حين كانوا

يتعاقدون أى قاعدة آمرة دولية ، ولذلك ساغ بالنسبة لهم أن تجزأ المعاهدة وفقا للمادة ٤٤ من الاتفاقية ، بأن لا يبطل منها عند الامكان الا أحكامها التى تتنازع والقاعدة الآمرة • ولذلك أيضا كان أثر البطلان فى هذه الحالة مقصورا بصورة عامة على المستقبل (المادة ٧١ ، فقرة ٢) •

وسيلة حسم النزاعات :

ان النظام القانونى الدولى فى حالة تخلف اذا ما قورن بالنظام القانونى الداخلى • ويظهر ذلك أجلى ما يظهر فى عدم وجود سلطات تستطيع بصورة كاملة ودائمة أن تمارس فى الحياة الدولية التشريع والقضاء والتنفيذ •

الا أن تكميل النظام القانونى الدولى لا يكون الا اذا تقبل ذلك المجتمع الدولى نفسه ، فهو ليس بأمر مجرد يمكن أن يبحث بمعزل عن واقع الحياة الدولية •

ليس فى النظام القانونى الدولى سلطة قضائية ذات ولاية عامة بل ان ولاية القضاء الدولى لا تزال متوقفة على قبولها من قبل الدولة جملة أو فى كل حالة على حدة ، ولعل أهم ما يحمل على تردد الدول الجديدة بصورة خاصة فى قبول الولاية العامة للقضاء الدولى ابتداء ، هو أن هذه الدول لم تساهم فى وضع القواعد الدولية وأن نسبه تمثيلها فى كراسى القضاء الدولى ليست بنسبة عادلة •

وقد كانت دراسة لجنة القانون الدولى لقانون المعاهدات ، وبصورة خاصة لاحكامه المتعلقة بانتهاء المعاهدات للبطلان أو لغيره من الاسباب، مناسبة لتجديد الدعوة الى قبول القضاء الالزامى لمحكمة العدل الدولية أو قبول التحكيم فى كل نزاع ينجم عن الادعاء بانتهاء المعاهدة •

وقد رأت لجنة القانون الدولى أن مسألة قبول القضاء أو التحكيم فى النزاعات الدولية مسألة عامة تتجاوز فى مداها قانون المعاهدات وهى ذات صيغة سياسية غالبة ، اذ يحكم حلها ظروف المجتمع الدولى بصورة عامة وظروف كل دولة بصورة خاصة •

ولذلك اكتفت لجنة القانون الدولى فى تحديد وسائل حسم النزاعات بالقدر المشترك الذى نصت عليه المادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة التى تقضى فى فقرتها الاولى على أنه :

(يجب على أطراف أى نزاع من شأن استمراره أن يعرض السلم والامن الدولى للخطر أن يلتمسوا حله بادىء ذى بدء — بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم — والتسوية القضائية أو أن يلجأ الى الوكالات والتنظيات الاقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها)

ان النزاع حول انهاء المعاهدة كغيره من النزاعات الدولية يجب أن يحسم بوسيلة سلمية وعلى الدول فى ذلك أن تتفق على الرجوع الى وسيلة أو أخرى من الوسائل التى عددتها المادة ٣٣ هذه وذلك ما نصت عليه الفقرة الثالثة من المادة ٦٥ من اتفاقية فينا التى تقضى بأنه .... « عند اعتراض الطرف الآخر على الادعاء بانهاء المعاهدة فان على الاطراف أن يلتمسوا حلا بالوسائل التى أشارت اليها المادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة » .

كانت مسألة حسم النزاعات الشبح الذى يهدد المؤتمر بالفشل فلم يكن للمتمسكين بمشروع لجنة القانون الدولى المستخلص من واقع النظام الدولى ، كما لم يكن للمطالبين بالالتزام بقبول القضاء أو التحكيم أمل بالحصول على أغلبية الثلثين اللازمة فى المؤتمر لاقرار أى نص ، ولذلك ظهرت الحاجة الى حل وسط يمكن أن يكون محل قبول . وكان هذا هو شغل المؤتمر الشاغل أسابيع عديدة يمكن أن يقال أنها كانت أسابيع ثقيلة تعددت فيها الاجتماعات من كل نوع على أساس الاتجاهات السياسية كعدم الانحياز وعلى أساس التوزيع الجغرافى .

وانتهى المؤتمر الى المادتين ٦٥ و ٦٦ وملحق ، وهذا أحسن ما كان من الممكن التوصل اليه من حل .

موجز أسلوب حسم النزاعات :

ان حسم أى نزاع ينجم عن تطبيق اتفاقية فينا للمعاهـدات يخضع للقاعدة العامة التى أوردتها المـادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة وذلك يعنى لزوم الحل السلمى عن طريق اختيار احدى الوسائل التى نصت عليها المـادة ٣٣ • صحيح أن الاتفاقية لم تشر الى ذلك صراحة ولكن ذلك لا يعتبر نقصا فيها كما توهم مذكرة نشرت عن مؤتمر فينـا حول قانون المعاهدات فى (مذكرات ووثائق) التى تصدرها جهة مسئولة فى فرنسا ، لان حكم المـادة ٣٣ حكم شامل وليس ما يدعو الى النص عليه فى كل اتفاقية تعقد ، أنه ينطبق على كل نزاع دولى لم يكن خاضعا لحـكم خاص •

حسم النزاعات المتعلقة بانهاء المعاهدات :

فى حسم النزاعات المتعلقة بانهاء المعاهدات لبطلان أو سبب آخر أى النزاعات المتعلقة بالباب الخامس من الاتفاقية ، الاصل أن لا يمكن أن ينازع فى صحة **المعاهدة أو صحة الرضا بالالتزام بها** الا على أساس اتفاقية فينا لقانون المعاهدات ، ولن تنتهى المعاهدة أو تنهى أو ينسحب منها الا وفق أحكام المعاهدة نفسها أو وفق اتفاقية قانون المعاهدات •

كل هذه الاحكام التى أوردتها المـادة ٤٢ من هذه الاتفاقية تكون قرينة على صحة المعاهدة ونفاذها ، ولذلك فليس من الصحيح القول بأن الاتفاقية بنصها على أسباب البطلان والانهاء والانسحاب تساعد على أن تضعف قوة المعاهدات أو تشجع على التخلص من الالتزامات التى نصت عليها ، فليس بممكن الخروج على الاصل وهو صحة المعاهدة ونفاذها الا بموجب قاعدة قانونية ويجب أن يتوصل اليه بوسائل يقرها القانون الدولى • ونود أن نؤكد أنه ليس من هذه الوسائل قط انهاء المعاهدة أو اعلان بطلانها من جانب واحد [١] •

---

(١) ولذلك يعتبر اعلان ايران انهاء معاهدة الحدود المعقودة بين العراق وايران عام ١٩٣٧ انتهاكا لحكم اكيد من احكام قانون المعاهدات .

نصت المادة ٦٥ من الاتفاقية على ما يجب أن يتبع من أجل انهاء معـــاهدة •

يجب أولا أن يبلغ ادعاء البطلان أو الانهاء أو الانسحاب الى أطراف المعاهدة الآخرين فان لم يكن ثمة اعتراض خلال مدة لا يمكن أن تكون أقل من ثلاثة أشهر الا فى حالة استعجال خاصة ، فان للطرف الذى أبلغ ادعاءه أن يتخذ وفق الاشكال التى نصت عليها المـــادة ٦٧ الاجراء الذى ارتأى اتخاذه •

فان وقع اعتراض وجب على الاطراف أن يلتمسوا الحل بالوسائل المشار اليها فى المـــادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة •

هذا هو ما كان ينص عليه مشروع لجنة القانون الدولى ، ولكن المؤتمر توصل الى أبعد من ذلك بالمـــادة ٦٦ ، اذ تنص هـــذه المـــادة على أنه اذا لم يتوصل خلال الاثنى عشر شهرا اللاحقة لاثارة الاعتراض الى حل وفق المـــادة ٣٣ من ميثاق الامم المتحدة اتبعت الاجـــراءات الآتية :

١ ــ كل طرف فى نزاع يخص تطبيق المـــادة ٥٣ أو المـــادة ٦٤ وتفسيرهما يستطيع بطلب أن يخضع النزاع الى قرار لمحكمة العـــدل الدولية ما لم يتفق الاطراف على اخضاع النزاع الى التحكيم •

رأى المؤتمر أن البطلان لتنازع مع قاعدة دولية آمرة يجب أن يتم عن طريق الرجوع الى القضاء أو التحكيم • والاصل أن يرجـــع الى القضاء الدولى ، ذلك لان القضاء الدولى أقدر على أن يحدد صـــفة موضوعية لقاعدة قانونية ليست هى قاعدة تخص أطراف المعاهدة وحدهم بل المجتمع الدولى بأسره ، ان ذلك يساعد تدريجيا على وضوح القواعد الآمرة ويؤكد أن تحديد هذه القواعد أمر يتصل بكيان النظام القانونى الدولى •

٢ ــ كل طرف فى نزاع يتعلق بتطبيق أو تفسير أى من مواد الباب الخامس من الاتفاقية يمكن أن يحرك الاجراءات المشار اليها فى ملحق الاتفاقية بتوجيه طلب لهذا الغرض الى الامين العام للامم المتحدة •

وتتطلب هذه الاجراءات أن يكون الرجوع الى التوفيق ملزما وان ظل أطراف النزاع مخيرين فى قبول نتائج التوفيق فليس للجنة التوفيق أن تصدر الا توصيات .

لم أرد أن أتحدث عن تفاصيل وانما حرصت على أن أصور صراع الاتجاهات المختلفة فى الحياة الدولية حول نقاط هامة تتصل بكيان النظام الدولى من جهة والحرية فى عقد المعاهدات من جهة أخرى . وعسانى أفلحت فى أن أذكر بأن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات خطوة بالغة الاهمية فى النظام القانونى الدولى وانها أقصى ما استطاعت الدول الجديدة والدول المتحررة من شهوات التسلط أن تدركه فى مراجعة قانون المعاهدات الذى خلفه لنا القانون الدولى التقليدى ، والذى لم يكن لنا يد مباشرة فى وضعه ولا فى تطبيقه .

ولعلى استطيع فى ختام كلامى أن أقول أن الاسراع فى التصديق على اتفاقية فينا لقانون المعاهدات والانضمام اليها هو ما يحسن أن تعمل من اجله الدول التى تحرص على أن تقوم العلاقات الاتفاقية الدولية على أقصى ما يمكن تيسيره فى عالمنا اليوم من المساواة والحرية والعدل .

مشروعية المقاومة المسلحة (١)

للاستاذة الدكتورة عائشة راتب

أستاذة القانون الدولى بكلية الحقوق — جامعة القاهرة

مقـــدمة :

يتخذ نزاع الشرق الاوسط حاليا ابعادا تتعدى ابعاد المنازعات المحلية واذا كانت الصفة العسكرية المحلية قد غلبت عليه حتى الان ، فان العوامل والمؤثرات الهامة المحيطة به لها أثر كبير على العلاقات الدولية المعاصرة • ولعل هذا ما يفسر لنا تفاقم الاحساس بضرورة ايجاد حل لنزاع الشرق الاوسط كمقدمة لتخفيف حدة الازمة العالمية العامة •

وقد زادت التغييرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى حدثت فى منطقة الشرق الاوسط فى السنوات الاخيرة من حدة وحجم هذا النزاع خصوصا بعد أن زاد اهتمام الاتحاد السوفيتى بالمنطقة العربية وبعد أن هجرت الولايات المتحدة سياسة العزلة التقليدية التى سارت عليها ما يقرب من قرنين من الزمان وظهرت ايجابيا فى محيط العلاقات الدولية • كما ساعد فى تأزم الموقف الفهم الخاطىء لدى الرأى العام العالمى لطبيعة المجتمع الفلسطينى وجهله المطبق بتاريخه وظروفـــه السياسية والاجتماعية وهو ما ادى الى تجاهل الجماعة الدولية عام ١٩٤٧ لحقوق الشعب الفلسطينى فى وطنه واهمالها اتخاذ الخطوات العملية لتمكينه من استعادة اراضيه •

ويضفى الوضع الجغرافى والاستراتيجى للمنطقة العربية اهميـــة قصوى على هذا النزاع : فهى المنطقة التى تتصارع فيها حاليا القوى الاستعمارية التقليدية — وتنظر الى منطقـــة الشرق الاوسط كمنطقة

---

(١) محاضرة القيت بمقر الجمعية المصرية للقانون الدولى بتاريخ ٢٨ مارس سنة ١٩٧٠ •

نفوذ تقليدية لها ـ والاتحاد السوفيتى الذى وضع الخطوط العريضـــة لسياسته فى المنطقة على أساس حق الشعوب فى تقرير مصيرها ،وقدم بالتالى المعونة والمساعدة لكل من طلبها من الدول العربية .

غير أن حرب يونيو عام ١٩٦٧ ـ وهى حلقة من سلسلة الحروب التى عاناها العالم العربى منذ عام ١٩٤٨ ـ بدأت مرحلة جديدة فى نزاع الشرق الاوسط . والمشاهد أن الجماعة الدولية حاليا تبذل الجهد لايجاد تسوية سلمية لهذا الصراع رغم استمرار المعارك الحربية . ولعل سبب ذلك أن الحرب الاخيرة لم تحقق الاهداف المرجوة منها ، فضلا عن رغبة القوى الدولية الكبرى ـ رغم مواقفها المحددة ورغم وجود تفاهم شبه ضمنى بينها على حصر الحرب فى نطاق الحروب التقليدية المحدودة وعدم التورط فيهـــا بما يهدد بتحويلها الى حرب عالمية ـ فى ايجاد حل للنزاع وأخيرا ظهور المقاومة الفلسطينية المسلحة كعنصر مؤثر فيه . والعوامل السابقة ـ نتيجة الحرب غير المتوقعة وتردد القوى الكبرى فى تصعيد العمليات العسكرية ، وظهور المقاومة الفلسطينية المسلحة ـ لابد أن تؤدى ـ فى نظرنا ـ الى اعمال الفكر وايجاد الظروف المواتية لايجاد تسوية عادلة لهذا النزاع . وقد يعتقد البعض أن هزيمة يونيـــو عام ١٩٦٧ قد أنهت مقـــاومة الحـــكومات العربية ، غير أن هذا الاعتقاد ـ ولو كان صحيحا ـ لا يعنى بتاتا عودة السلم الى منطقة الشرق الاوسط . فقد أثبتت التجارب التى خاضتها شعوب سابقة أن الحلول العسكرية لا تحقق دائما النتائج المطلوبة اذا لم يرتكز الحل النهائى على أساس من العدل والقانون .

وواقع الامر أن ايجاد الحل للمشكلة يتطلب دراستها دراسة عميقة واعادة تقدير وتقييم النظريات التى بنيت عليها مما يساعد على ايضاح الرؤية وتحقيق الحل المتوازن السليم . واذا كانت قرارات الامم المتحدة التى أعقبت عدوان يونيو المسلح قد اهتمت بصفة رئيسية بالعمل على وقف اطلاق النار ، فانها لم تتضمن الامر بالانسحاب . ويمثل قرار مجلس الامن الصادر فى نوفمبر عام ١٩٦٧ مجهودا له قيمته وان كان قد اكتفى بتحديد الخطوط الرئيسية للتسوية السياسية ولم يضع الخطوط العملية التى تكفل تنفيذه .

ونحن لا نهدف من دراستنا اليوم الى التعرض للمشكلة بالتفصيل ـ فقد سبق للفقه العربى أن تعرض لها كما تعرضنا لها فى كثير من

كتاباتنا السابقة — وانما نقصر البحث اليوم على الجانب الخاص بالمقاومة الفلسطينية المسلحة التى تستهدف وفقا للتصريحات التى أدلى بها مؤخرا رئيس منظمة التحرير الفلسطينية الى « ازالة آثار عدوان ١٩٤٨ واقامة دولة فلسطينية يعيش فيها المسلمون والمسيحيون واليهود معـا » (١) .

ولا شك أن تحديد الوضع القانونى للمقاومة العربية المسلحة أمر له أهميته القصوى فى الظروف الحالية التى تمر بها الجماعة الدولية . ولهذا فنحن لن نقتصر فى هـذا البحث على دراسة المقاومة المسلحة بمعناها الضيق الذى ارتبط دائما فى الفقه الدولى بالاحتلال العسكرى وانما سنعرض لها أيضا بمعناها الواسع . ولا شك أن ذلك يثير مجموعة من المشاكل القانونية نتعرض لها فى هذا البحث . فما هى طبيعة الوجود الصهيونى فى فلسطين ؟ وما هو الوضع القانونى للمقاومة العـربية المسلحة فى الاراضى المحتلة ؟ وما هو الوضع القـانونى للمقاومة الفلسطينية المسلحة ؟ وما هى الاثار القانونية التى تترتب على الاقرار بمشروعية المقاومة الفلسطينية ؟

لكل ذلك نقسم هذه الدراسة الى مقدمة وفصلين رئيسيين :

مقـــدمة :

الفصل الاول : الوضع القانونى للمقـاومة المسلحة فى الاراضى المحتلة .

الفصل الثانى : الوضع القانونى للمقـاومة الفلسطينية بمعنـاها الواسع .

وأخيرا خلاصة البحث .

مقدمة : فى الصهيونية :

تتحدد اهداف الصهيونية فى ضرورة انشاء وطن قومى لليهود فى المكان الذى يزعمون انهم عاشوا فى ربوعه ردحا من الدهر منذ آلاف السنين ثم انفرط عقدهم وهاموا على وجوههم فى مشـارق الارض ومغاربها واندمجوا فى شتى المدنيات والقوميات .

---

(١) تصريح السيد ياسر عرفات ، الاهرام ١٩٧٠/٣/١٩ .

ويلاحظ ان بداية التوسع الصهيونى فى فلسطين ارتبطت ببداية تنافس الدول الاوروبية على بناء الامبراطوريات ، ففى الوقت الذى هرع فيه المستعمرون والباحثون عن الثروة وبناة الامبراطوريات الى افريقيا فى أواخر القرن ١٩ بدأ تدفق الصهيونيين والمستعمرين الى فلسطين • واعتقد اليهود ، تحت تأثير فكرة القوميات التى اكتسحت الفكر السياسى فى أوروبا وقتها ، أن الروابط الدينية والعنصرية المدعاة تصلح أساسا لقومية يهودية de jure تمنح الامة اليهودية حقوقا قومية معينة منها حق التجمع على اقليم معين وتكوين دولة يهودية على هذا الاقليم • وارتكزت هذه النظرية على الاسس عينها التى استند اليها الاستعمار الاوروبى فى هذه الفترة • فكما تعايشت الشعوب الاوروبية (١) فى كل من آسيا وافريقيا وتمكنت من القيام بضم اجزاء كبيرة منها ، فان الامة اليهودية يمكنها هى أيضا بقليل من التنظيم انشاء دولة •• وطن قومى يهاجر اليه كل يهود العالم • واتخذت الصهيونية من الاستعمار المنظم المطرد وسيلة لخلق وتجميع أمة جديدة ولم يكن عملها هذا وليد الاحساس بقومية يهودية • ولم يتحمس يهود أوروبا لهذه الفكرة وفضلوا الهجرة الى الولايات المتحدة والارجنتين عن عزلة عنصرية فى فلسطين •

ودفع هذا الفشل الى اعادة اليهود دراسة خططهم وقام هرتسل بتحويل الحركة الصهيونية من حركة فكرية الى حركة سياسية فى أعقاب قضية دريفوس الضابط اليهودى الفرنسى الذى اتهم بالخيانة عام ١٨٩٤ لنقله أسرارا عسكرية الى الالمان ، وحوكم بقسوة أمام المجلس العسكرى ، وجرد من رتبته فى رحبة المدرسة العسكرية فى باريس • وشاءت الظروف أن تثبت براءة دريفوس بعد ادانته ، ونجح هرتسل أن

---

(١) أنظر Le Sionisme et les Droits Fondamentaux de l'Homme, Ligue des Etats Arabes, 1968, p. 2.

وأيضا : العلاقات الدولية العربية ، لكاتبة البحث ، ص ١٣٣ وما بعدها ، قضية فلسطين أمام القانون الدولى لطلعت الغنيمى ، ١٩٦١ ص ٢٠ وما بعدها ، السياسة العربية فى مقاومة الصهيونية واسرائيل للدكتور سيد نوفل ١٩٦٣ ووثائق مؤتمر القانونيين العرب الذى دعى اليه وزير العدل الجزائرى فى يوليو ١٩٦٧ ، والشرق الاوسط ومشكلة فلسطين لاحمد سويلم العمرى ص ١٨٥ .

«l'objectif du Sionisme est de créer une patrie pour le peuple juif de Palestine garantie par le droit public.»

يصور فى تلك المأساة الخاصة المأساة العامة التى يكابدها اليهود الذين يلقون العنت والاهانة دون ذنب أو جريرة • ودعى هرتسل فى كتاب الدولة اليهودية الذى نشر عام ١٨٩٦ الى عقد اجتماع يهودى لوضع سياسة صهيونية منظمة قائلا « ان قيادة شئون اليهود يجب ألا تلقى على عاتق الافراد مهما كانت نواياهم طيبة ، ويجب انشاء حلقة Forum يجتمع فى صعيدها اليهود تبحث فيها الطائفة ما يجب أن يعمله كل فرد لصالحها وكذلك ما لم يستطع تحقيقه » كما صرح عام ١٨٩٧ أن هدف الصهيونية هو العمل على انشاء وطن يهودى له وضعه القانونى الخاص فى فلسطين •

واجتمع المؤتمر الصهيونى الاول فى ٢٩ اغسطس سنة ١٨٩٧ فى مدينة بال بسويسرا وانتهى المؤتمر الى ان أمانى الصهيونية هى انشاء وطن للشعب اليهودى يعترف به من الناحيتين الرسمية والقانونية ويصبح فيه الشعب باسره فى مأمن من الاضطهاد على أن يكون هذا الوطن هو فلسطين (١) •

وكما انشأت الدول الاستعمارية الهيئات الرسمية التى تشرف على الاقاليم التابعة وتتابع تنفيذ هذه الوظائف ، قامت الصهيونية بانشاء هيئة شبه رسمية تشرف على تنفيذ مخططاتها فى فلسطين ، فكان انشاء الهيئة الصهيونية العالمية — وهى المركز التنظيمى والمالى الرئيسى

---

(١) قرر المؤتمر تحقيقا لهذا الغرض ما يلى :

(أ) اتباع الوسائل العملية الفعالة لانشاء مستعمرات زراعية وعمرانية تأوى عمال الزراعة والصناعة من اليهود •

(ب) تقوية الروح القومية اليهودية وشعور اليهود بشخصيتهم واشعال الحماس فى صدورهم

(ج) تنظيم جماعات اليهود بواسطة المنشآت المحلية والدولية الملائمة لهذا الغرض والتى تتمشى مع قوانين البلاد التى يعيش اليهود فيها •

(د) الاقدام على خطوات جدية للاستفادة من تنافس الدول ومساعدتها فى تحقيق أهداف الصهيونية التى تحددت فى ضرورة الحصول على حق شرعى يعترف به فى المجال الدولى لاستعمار فلسطين •

هذا وقد أرسل هرتسل الدعوات الى الجاليات اليهودية فى أجزاء العالم المختلفة لارسال مندوبين عنها لحضور المؤتمر ، وحدد أهداف المؤتمر فى كلمته الافتتاحية التى قال فيها :
«Nous sommes là pour jeter les fondations de la maison où le peuple juif ira s'établir».

أنظر الصهيونية وحقوق الانسان ، جامعة الدول العربية ، ٩٦٨ ص ٤ •

للصهيونية • وتسيطر على نشاط المنظمات الصهيونية وتنظمها وتوجهها فى أكثر من ٦٥ دولة حاليا (١) • وتحاشى اليهود استعمال لفظ الدولة اليهودية صراحة حتى عام ١٩٤٢ وفضــلوا كلمة وطن منعــا لاثارة حساسيات الدول الاوروبية والشعور العربى وان مهدوا سرا لتحقيق هذا الهدف (٢) •

وسعت الصهيونية سعيا متصلا للحصول على تأييد الساسة للقضية اليهودية ، فبذلت جهدا يائسا مع الحــكومة التركية بوصفها صاحبة السلطة الشرعية على فلسطين لتسمح بالهجرة اليهودية اليها ومنح اليهود استقلالا ذاتيا فيها • غير أن السلطات العثمانية لم تقبل فكرة اســتيطان جماعة غربية تسعى لاقامة دولة مســتقلة على جــزء من أقاليمها • وبعد وفاة هرتسل انقسم دعاة الصهيونية الى فريقين : فريق يتمسك بمبادىء هرتسل فى المحافظة على الصفة السياسية للحركة ومواصــلة السعى بالطرق السياسية والدبلوماســية لاقامة الوطن الصهيونى ، وفريق عملى نادى بعدم التقيد بهذه الوسائل ودخول فلسطين واستعمارها بشتى الوسائل العملية الفعلية دون تعليق ذلك على موافقة السلطان والحصول منه على ضمانات قانونية مسبقة وبذلك ،

---

(١) وينبثق عن هذه المنظمة :

(أ) المؤتمر اليهودى العالمى — وهو الهيئة العليا فيها — وهو هيئة استشارية ويجتمــع ســـنويا .

(ب) هيئات تنفيذية وهى لجنة الاعمال والوكالة اليهودية والاخيرة هى الهيئـــة التنفيذية الرئيسية وتتكون من فرعين أحدهما فى نيويورك والاخر فى القدس المحتلة .

(جـ) هيئات مالية وهى البنك الاستعمارى اليهودى وتقـــرر انشاؤه فى مؤتمــر بال الثانى الذى عقد عام ١٨٩٦ ، والصندوق اليهودى الذى خصص لشراء الاراضى .

(د) وتعاون المنظمة الصهيونية الدولية ، مؤسسات للطوائف ومؤسسات يهودية تجتمــع فى المؤتمر اليهودى العالمى .

(هـ) منظمة عسكرية طالب اليهود بانشائها منذ عام ١٨٦٢ باعتبارها مرتبطة بانشاء الدولة اليهـــودية .

(٢) «Si je devais résumer en un mot le Congrès de Bâle — chose que je ne ferai point ouvertement, je dirai: à Bâle j'ai fondé l'Etat juif. Si je declarais ceci aujourd'hui, je ne déchaînerai qu'une raillerie universelle. Mais dans cinq ans, peut-être, et dans cinquante ans tout le monde, certes, le verra».

Herzl, Théodore, Tage Bucher, Vol. II, p. 24.

ذكرها فائز صائغ فى : Le Colonialisme Sioniste en Palestine, Centre de Recherches, l'organisation de libération Palestinienne, p. 3.

وبعد أن فشلت الصهيونية فى صبغ استعمارها بالصبغة القانونية ، عملت على استعمار فلسطين استعمارا فعليا de Facto وتكوين قوة بشرية تستخدمها فى الوقت المناسب للحصول على الاعتراف السياسى •

وعـــد بلفور :

واستطاعت الحركة الصهيونية أن تثير الاهتمام العالمى بفكرة انشاء وطن قومى يهودى وعندما بدأت نذر الحرب العالمية الاولى واتفقت الدول الكبرى على اقتسام أملاك السلطان العثمانى ، وجدت الصهيونية فرصتها ، وعمل وايزمان على توثيق علاقاته بكبار الساسة الانجليز ووعدهم ببذل الجهد لوضع فلسطين تحت الحماية البريطانية اذا ايدتهم بريطانيا فى تحقيق أمانيهم فى الوطن القومى (١) • فصدر عن وزارة الخارجية البريطـــانية ــ بعد أن ســـبق وضمنت انجلترا السيـــادة والاســـتقلال العربى على الاراضى العـــربية فى مراســـلات حسين ــ مكماهون ــ كتابا بتوقيع بلفور ورد فيه : « ان بريطانيا تعد بالنظر بعين العطف والرعاية الى أمل الصهيونية فى انشاء وطن قومى لليهود فى فلسطين • وان بريطانيا ستستخدم كل ما فى وسعها لتحقيق هذا الامل ، على الا ينتج عن ذلك أى أضرار أو تعريض للحقوق المدنية والدينية للهيئات غير اليهودية الموجودة فى فلسطين ، أو أن يؤثر ذلك على الحقوق أو الاوضاع السياسية لليهود فى البلاد الاخرى »

ويتضمن هذا الوعد ثلاثة اقسام :

القسم الاول ويشمل الوعد نفسه « أن بريطانيا تعد بالنظر بعين العطف والرعاية الى أمل الصهيونية فى انشاء وطن قومى لليهود فى فلسطين وأن بريطانيا ستستخدم كل ما فى وسعها لتحقيق هذا الامل» • ويلاحظ أن هذا القسم يشير الى وطن قومى فى فلسطين ولم يصرح بتاتا

---

(١) حينما أصبح معروفا أن وايزمان يقوم باتصالات مع الحكومة البريطانية قام مونتيفيور رئيس الجمعية البريطانية اليهودية والكسندر رئيس مجلس ممثلى اليهود البريطانيين بالاحتجاج على هذا الامر وبمعارضة الافكار الصهيونية علنا على أساس انها لا تتفق مع مبادىء الدين اليهودى ، وعلى أساس أنها تقيم قومية يهودية غير موجودة مما يضعف من مركز اليهـــود الذين اندمجوا فى المجتمعات الاوربية • كما قامت اللجنة الامريكية التى كان يرأسها فى ذلك الوقت شيف ومارشال وسولزبرجر بمعارضة الحركة الصهيونية على أسس متشابهة كماعارضها أيضا الاليانس الفرنسى اليهودى •

بتحويل فلسطين الى وطن قومى وبشرط مراعاة التحفظات الواردة فى القسمين التاليين (١) .

القسم الثانى : على الا ينتج عن ذلك اى اضرار أو تعريض للحقوق المدنية والدينية للهيئات غير اليهودية الموجودة بفلسطين ... » والمقصود بالهيئات غير اليهودية شعب فلسطين المسيحيين منهم والمسلمين . وقد ورد ذكرهم بطريقة تحمل على الظن أنهم لا يكونون الاغلبية وواقع الامر أن العرب الذين لم ترد الاشارة اليهم بصريح العبارة فى التصريح كانوا يكونون ٩٢ فى المائة من عدد سكان فلسطين .

القسم الثالث : « أو أن يؤثر ذلك على الحقوق والاوضاع السياسية لليهود فى البلاد الاخرى » يبطل دعوى الصهيونية فى الولاء المزدوج اذ يظل ليهود الدول الاخرى رفض فكرة النقاوة العنصرية وحرية الاندماج فى المجتمعات التى يكونون جزءا لا يتجزأ منها .

فالوعد تضمن مجموعة من الالتزامات المتعارضة يصعب التوفيق بينها خصوصا فى ضوء التفسير الصهيونى الذى يدعى أن المقصود بالوطن القومى هو كل فلسطين (٢) .

---

(١) ومن المعلوم أن الصهيونية لم تقصر طلباتها على فلسطين على وجه الخصوص ، فقد سبق لها أن أجرت اتصالات مع انجلترا للاستيلاء على قبرص أو سيناء أو فى أقاليم أفريقيا أو أمريكا اللاتينية (الارجنتين) ولم تتحدد مطالبها بفلسطين الا بعد أن انتصرت المجموعة التى طالبت بفلسطين فى المؤتمر الصهيونى المنعقد عام ١٩٠٤ بعد وفاة هرتسل . وهو مايشكك فى قيمة الدعوى الصهيونية الخاصة بأن فلسطين هى الارض المختارة ليهود المهجر .

(٢) أصدر تشرشل وزير المستعمرات البريطانى وقتها عام ١٩٢٢ تصريحا حدد فيه معنى الوعد :

«Des déclarations non autorisées furent faites avançant que l'objectif en vue est la création d'une Palestine totalement juive. Des expressions furent employées, telles que la Palestine doit «devenir» aussi juive que l'Angleterre est anglaise... Le gouvernement de sa majesté considère toute tentative semblable comme impraticable et déclare qu'il n'a point pareil objectif en vue.»

«l'attention sur le fait que les termes de la déclaration en question ne considèrent pas que la Palestine doit être entièrement transformée en un Foyer National Juif, mais que pareil foyer doit être établi en Palestine.»

Sami Hedawi, La Palestine Mise en Evidence, Centre de Recherches de la Palestine, p. 25.

وأذيع وعد بلفور بعد بضعة أيام من صدوره كما افتضحت اتفاقية سايكس بيكو ، وشعرت الحليفتان بريطانيا وفرنسا ، بالثورة العربية ولهذا نشرتا فى ٧ فبراير سنة ١٩١٨ بيانا مشتركا ورد فيه : ولا رغبة لهما فى أن تفرضا على أهالى هذه البلاد أى نظام معين وانما تريدان بتأييدها وبالمساعدة الكافية ، أن تكفلا حسن سير الحكومات والادارات التى يختارها الاهالى اختيارا حرا • والسياسة التى تؤيدها الحكومات المتحالفة فى البلاد المحررة هى ضمان المساواة والعدل النزيه للجميع ، وتيسير التقدم الاقتصادى للبلاد وتشجيع النشاط المحلى ونشر التعليم والقضاء على الخلافات والمنازعات •

الانتداب البريطانى على فلسطين :

لم يعمل المؤتمرون فى فرســاى على ايجــاد حل عام للمشــكلة الاستعمارية ، واقتصر عملهم فعلا على بحث مشكلة سياسية معينة هى تحديد مصير الاقاليم والمستعمرات التى كانت تابعة لالمانيا وتركيا والتى تقرر سلخها عنها • وقد انتهى بحث الحلفاء الى اخضاع ادارة هذه الاقاليم والمستعمرات الى نظام دولى جديد تضمنه المادة ٢٢ من عهد العصبة ، جاء فى الواقع نتيجة للرغبة فى التوفيق بين اعمال قواعد القانون الدولى التقليدى فى هذا الشان ، والتى تقضى بضم هــذه الاقاليم الى ممتلكات الدولة المنتصرة نتيجة لحق الفتح ، وبين مبادىء الحرية والمساواة والعدالة وحق تقرير المصير التى نادى بها ولسون وطالب بتطبيقها على أساس مبدأ عدم مشروعية ضم الاقاليم التى تم الاستيلاء عليها بالقوة • وتنص هذه المادة :

(ا) تطبق المبادىء التالية على المستعمرات والاقاليم التى لم تعد بعد الحرب تحت سيادة الدول التى كانت تحكمها من قبل والتى كانت تسكنها شعوب غير قادرة بعد على أن توجه نفسها بنفسها ، لاسيما فى ظروف مدنية العالم الحديث الفاشية ان رفاهية وتقدم هذه الشعوب يعتبر أمانة مقدسة فى عنق المدنية وأنه من المتعين أن يحوى العهد الحالى ضمانات لاداء هذه المهمة •

(ب) ان الطريقة الفضلى لتحقيق هذا المبدأ هو أن يعهد بالوصاية على هذه الشعوب الى أمم راقية •• تمارس تلك الوصاية بصفتها منتدبة وباسم العصبة •

(ج) ان بعض الجماعات التى كانت تتبع الدولة العثمانية فيما مضى قد بلغت درجة من الرقى والتقدم يستطاع معها الاعتراف بها أمما مستقلة بشرط أن تسدى الدولة صاحبة الانتداب النصح والمعونة حتى يأتى الوقت الذى تستطيع فيه أن تعتمد على نفسها •• ويجب أن تؤخذ رغبات هــذه الجماعات بعين الاعتبــار عند اختيار الدولة صــاحبة الانتداب » •

ويختلف وضع الاقليم الخاضع للانتداب ، طبقا لاحكام هذه المادة ، عن وضع المستعمرة ، فالاخيرة تخضع لسيادة الدولة المستعمرة طبقا لقواعد القانون الدولى التى كانت سائدة حتى ذلك الوقت ، فى حين لا تمتد سيادة الدولة المنتدبة الى الاقاليم الخاضعة لانتدابها ، حيثما تمارس الوصاية عليها باسم العصبة (١) •

ويترتب على هذا القول ما يلى :

١ ـ ان الاساس فى تحديد سلطات المجتمع الدولى ازاء ادارة المستعمرات أصبحت تنبع من الاتفاق الدولى الجماعى الذى أنشأ التنظيم الدولى الجماعى أو بعبارة أخرى عهد عصبة الامم ، والمادة ٢٢ منه على وجه الخصوص • وقد منحت هذه السلطات للعصبة لتحقيق أغراض معينة وبالتالى فهى اختصاصات نص عليها القانون وليست مظهرا من مظاهر حق ســيادة تمارسه المنظمــة على الاقاليم التى تشرف على

---

(١) وقد أصدر مجلس العصبة قرارا فصل فيه هذه الاحكام فى ٦ سبتمبر ١٩٢٧ ، كمــا قررت محكمة العدل الدولية أن النظام الدولى الذى أنشأته المــادة ٢٢ لا يتضمن نقــل السيادة الى الدول المنتدبة كما لم تعد ادارة هذه الاقاليم معتبرة من الاختصاص المطــلق للدولة التى تباشر الادارة ، بل أصبحت محلا لتنظيم دولى يقوم على اساس تحمل المجتمع الدولى نفسه مسئولية تحقيق تقدم هذه الاقاليم والاعتراف له بسلطة تنظيم ادارتها والاشراف عليها لحماية الشعوب التى شملها المبدأ ، وتحقيق مصالحها فى الحدود التى رسمتها المــادة ٢٢ من عهــد العصبة .

«Les principes essentiels du système des Mandats consistent avant tout dans la reconnaissance de certains droits des peuples des territoires sous-développés; dans l'établissement d'un régime de tutelle exercée sur chacun de ces peuples par une nation développée, en qualité de «Mandataire» et «au nom de la S. D. N.», et dans la reconnaissance d'une «mission sacrée de civilisation incombant à la société en tant que communauté internationale organisée et à ses Etats Membres. Ce système a pour objet reconnu le bien-être et le développement de ces peuples et il s'assortit de garanties visant la protection de leurs droits.»

ادارتها • وبالتالى فان العصبة لا تملك وحدها التصرف فى مصير الاقاليم الموضوعة تحت الانتداب اذ لا يملك هذا الحق سوى شعب الاقليم نفسه ، بشرط أن تتاح له فرصة التعبير عن ارادته فى حرية تامة وجو محايد (١) •

٢ — ان مباشرة المجتمع الدولى لهذه السلطات ليست حق وانما هى واجب مفروض عليه ، يجب عليه مباشرتها لاداء الوظائف وتحقيق الاهداف التى تقررت من أجلها ، فى الحدود التى رسمت لها وليست بطريقة تحكمية تخضع للاهواء الشخصية والمصالح الخاصة للدول الكبرى دون مراعاة قواعد العدالة •

٣ — ان السيادة فى الشعب الخاضع للانتداب فى حين تمارس مظاهر هذه السيادة الدولة القائمة بالانتداب : فالمهمة التى عهد بها للدولة المنتدبة مهمة حضارية ووظيفة اجتماعية خطيرة • وهى تكليف يصدر من سلطة لها اختصاص التكليف واختصاص الرقابة واختصاص السحب وهى عصبة الامم • والتكليف وسلطة الرقابة وسلطة السحب المتفرعة عليه « لا يجوز وصفها بتلك الاوصاف التى تطلق فى نطاق القـــانون

(١) Les problèmes territoriaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice, R.D.C. 1963 III, p. 365.

«Ces caractères sont inhérents au système des Mandats tels que ses auteurs l'ont conçu et tel qu'il a été confié pour application aux divers organes de la Société et à ses Etats Membres. Les droits du mandataire concernant le territoire sous Mandat et ses habitants se fondent sur les obligations des Mandataires et ils ne sont, pour ainsi dire que de simples instruments lui permettant de remplir ses obligations. Le fait que dans le système des Mandats, chaque Mandat constitue une institution internationale nouvelle dont l'objectif principal est de promouvoir «le bien-être et le développement» des peuples du territoire sous Mandat».

انظر مدام باستيد ، المرجع السابق ، صفحة ٤١٨ ، وقرر ماكنير فى الفتوى التى أصدرتها محكمة العدل الدولية بخصوص جنوب أفريقيا فى يوليو ١٩٦٥ •

«La souveraineté sur un territoire sous Mandat est en suspens : si les habitants du territoire obtiennent que ce territoire soit reconnu comme un Etat indépendant - ainsi que cela s'est déjà présenté pour certains des territoires sous Mandats - et quand cette reconnaissance a lieu, la souveraineté revit et elle est confiée au nouvel Etat.»

المرجع السابق صفحة ٤١٦ تقرر مدام باستيد «Ces régimes sont aujourd'hui en voie de disparition par l'accession à l'indépendance ou le rattachement à des Etats indépendants des territoires auxquels ils s'appliquent. Cependant l'analyse juridique de ces situations présente un grand intérêt, car il s'agit de cas dans lesquels les compétences territoriales sont exercées en dehors du système de la souveraienté territoriale et avec la participation directe d'une organisation internationale. On y voit, comme

الخاص كعقود الوكالة ، أو الوديعة ، أو ما يشابه هذه الاوصاف ، لان ذلك يفسد الادراك القانونى لهذه الوظيفة الاجتماعية المقدسة التى تقوم بها الدولة المنتدبة (١) والسيادة الثابتة لشعوب الاقاليم الموضوعة تحت نظام الانتداب تعد سيادة معلقة على شرط واقف : هو اكتمال عناصر الاستقلال لهذه الاقاليم وشعوبها واكتسابها لوصف الشخصية القانونية الدولية الكاملة (٢) • وقد تمتعت هذه الاقاليم فعلا ببعض مظاهر الشخصية المتميزة فى القانون الدولى ، فقد ورد النص صراحة فى المادة (٤) من وثيقة انتداب سوريا ولبنان والمادة (٥) من وثيقة انتداب فلسطين على ضرورة احترام سلامة الاقليم المنتدب وعدم جواز التصرف فى أى جزء منه أو ضمه الى الاقاليم الاخرى التابعة لسيادة الدولة المنتدبة ، واعترف لسكان الاقليم الاصليين بجنسية مستقلة عن جنسية الدولة المنتدبة ، كما نص على عد مسريان المعاهدات التى تعقدها الدولة المنتدبة بقوة القانون على الاقاليم التى تتولى ادارتها وانما تسرى هذه المعاهدات ، اذا تعاقدت الدولة المنتدبة بصفتها هذه كممثلة للاقليم المنتدب ، على أساس أن نظام الانتداب قد خولها حق ممارسة الشئون الخارجية للاقليم (٣) •

وفى ٢٥ ابريل سنة ١٩٢٠ اتفق الحلفاء على وضع فلسطين تحت الانتداب البريطانى وتقدموا بمشروع وثيقة الانتداب الى عصبة الامم دون أن يؤخذ رأى شعب فلسطين وفقا لاحكام المادة ٢٢ — ٤ من عهد العصبة (٤) • وجاء فى هذه الوثيقة ما يلى :

---

dans le Protectorat, une dissociation des compétences territoriales, mais aussi, comme dans les Condominions, un exercice conjoint de certaines compétences.»

(١) حامد سلطان ، القانون الدولى العام وقت السلم ، ١٩٦٢ ص ٤٦٣ .

(٢) وهذا الوضع يتفق مع الروح العامة لنظام الانتداب وهو ما دفع لجنة « الانتداب الدائمة » الى الاعتراض على كل بيان أو نص تشريعى صادر من الدولة المنتدبة يمكن أن يصور للرأى العام العالمى أن السيادة على الاقاليم المنتدبة للدول التى تتولى ادارتها .

(٣) أنظر Le Partage de la Palestine.................. الذى اصدره معهد الدراسات الفلسطينية ، ١٩٦٧ ، ص ٨ وما بعدها .

(٤) وافقت الحكومة الامريكية عام ١٩٢٤ على ما جاء بوثيقة الانتداب على فلسطين بخصوص انشاء وطن قومى لليهود فيها . وبذلك نجح الاستعمار والصهيونية العالمية فى حرمان شعب فلسطين من حقوقه وأرضه ، لطائفة أجنبية دخيلة أرادت انجلترا من التحالف معها أن تحتاط للمستقبل فيكون لها فى منطقة الشرق الاوسط تكئة تستند اليها فيما لو تطورت الاوضاع فى المنطقة العربية ونادت شعوبها بالحرية والاستقلال .
أنظر للكاتبة كتاب العلاقات الدولية العربية ، ١٩٧٠ ص ١٥٣ .

« وحيث ان دول الحلفاء الكبرى وافقت ايضا على أن تكون الدولة المنتدبة مسئولة عن تنفيذ التصريح الذى صرحت به حكومة ملك بريطانيا فى ٢٠ نوفمبر سنة ١٩١٧ للشعب اليهودى مع البيان الجلى بأن لا يفعل شىء يضر الحقوق أو المركز السياسى الذى يتمتع به اليهود فى البلدان الاخرى ...

وحيث أن ذلك اعتراف بالصلة التاريخية التى تربط الشعب اليهودى فى فلسطين والبواعث التى تبعث على اعادة انشاء وطنهم اليهودى القومى فى تلك البلاد .. »

وقد ضمنت الحكومة البريطانية هذا التصريح وثيقة الانتداب لتضفى عليه الصفة الشرعية التى يفتقدها . وهو عمل باطل قانونا وكان يتعين على العصبة عدم قبوله ، فوعد بلفور صدر من غير ذى صفة وفاقد الشىء لا يعطيه ، كما صدر لغير ذى صفة ، اذ صدر فى صورة خطاب للبارون روتشيلد وهو فرد عادى ليس له أى كيان دولى ومن ثم فما يجرى بينه وبين الحكومة البريطانية لا تحكمه قواعد القانون الدولى . فضلا عن أن عبارة الوطن القومى التى وردت فى وثيقة الانتداب لا تفيد ابدا انشاء دولة يهودية او تحويل فلسطين الى مجتمع سياسى يهودى كما سبق القول وانما تفيد انشاء ملاذ عاطفى ودينى وثقافى لليهود . واذا كانت المادة (٥) من نفس وثيقة الانتداب الزمت الدولة المنتدبة بعدم التنازل عن شىء من اراضى فلسطين أو تأجيره أو وضعه تحت حكومة دولة أجنبية ، فمن باب أولى يمتنع عليها التنازل عن أراضى فلسطين العربية للصهيونية كى تجعل منها اقليما لدولة يهودية مستقلة وتمكين جماعة من الاجانب من الاستيطان فيها والاستيلاء عليها .

وهكذا تجاهلت قرارات سان ريمو ما قررته ، نصوص انتداب « أ » التى قررت للشرق الاوسط ، من وعود بحرية الاختيار وتحقيق رغبة العرب فى الاســتقلال . ولم تستطع انجلترا ممارسة هــذا النوع الجديدمن الاستعمار فى فلسطين بسهولة ، رغم نجاحه فى العراق وشرق الاردن ، نتيجة للعداء المستحكم بين العرب واليهود (١) .

---

(١) سارت الصهيونية طوال سنوات الانتداب البريطانى على تدعيم الهجرة اليهودية الى فلسطين واخذت بسياسة اقتلاع الاراضى من أصحابها العرب بعد أن تهاونت انجلترا فى اقامه سلطة وطنية عربية وتوسعت فى سياسة الهجرة واستغلال الاراضى وابتدعت فكرة تقسيم

وسهلت وثيقة الانتداب بموادها المختلفة ، اهدار حقوق شعب فلسطين وسمحت للوكالة اليهودية بكيان قانونى كهيئة عمومية تشير وتعاون فى ادارة شئون فلسطين فى الشئون الاقتصادية والاجتماعية . ولم تحقق الدولة المنتدبة حتى اليسير مما نصت عليه وثيقة الانتداب لحماية وصيانة الحقوق المدنية والدينية لجميع سكان فلسطين بصرف النظر عن الجنس والدين (المواد الاولى والثانية والســـادسة) ففتحت باب الهجرة الى فلسطين ولم تعمل على انشاء حكومة لها فتنفذ بذلك أهمما كان يقع عليها من واجبات بوصفها الدولة المنتدبة وحكمتها حكما مباشرا كما كانت تحكم المستعمرات (١) . وجند اليهود امكانياتهم فى العالم وفى الولايات المتحدة للضغط على بريطانيا بعد اصدار الكتاب الابيض ، فوجهوا مذكرة يوم ٢ نوفمبر سنة ١٩٤٢ عن طريق نواب وشيوخ الكونجرس الامريكى مطالبين روزفلت بتبنى القضية الفلسطينية جاء فيها : « ان الغاية من وعد بلفور هى فتح أبواب فلسطين لجموع اليهود الذين لا مأوى لهم والتمهيد لاقامة دولة يهودية فيها : واستغلوا الحملة الانتخابية لرياسة الولايات المتحدة فى خريف سنة ١٩٤٤ ، ووقفوا وراء ترومان حتى نجح ، فسعى لدى بريطانيا لانشاء جيش يهودى فكان انشاء هذا الجيش سنة ١٩٤٤ ، يهوديا بجنوده وضباطه واعلامه .

وتدفقت سفن المستوطنين اليهود الى الساحل الفلسطينى وقامت عصابات أرجون سفاى ليومى وشترن والهاجاناه — والاخـــيرة هى الجيش الوطنى اليهودى — بعمليات مسلحة ضد عرب فلسطين المسلمين منهم والمسيحيين بل وضد اليهود الفلسطينيين الذين كانوا يميلون الى المصالحة .

فلسطين عام ١٩٣٧ ؛ وأمام رفض الشعب العربى لهذه الفكرة اعلنت انجلترا العـــدول من التقسيم واصدرت فى ١٩٣٩/٥/١٧ الكتاب الابيض الذى اقترحت فيه انهاء الهجرة اليهودية بعد السماح بادخال ٧٥٫٠٠٠ يهودى لتحقيق نوع من التوازن بين العرب واليهود ولتســـهيل انشاء دولة تجمع بين قوميتين ووضعت قيود على بيع الاراضى على الا يسمح بالهجرة الى فلسطين ما لم يأذن العرب بذلك .

(١) دفعت البعض الى المناداة وواقع الامر أن مجلس الدول الخمس الكبرى المتحالفـــة (بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا وايطاليا واليابان) لم يفعل فى سان ريمو فى ٢٥ ابريل سنة ١٩٢٠ باقتسامة البلاد العربية بين أعضائه اشباعا لمطامع غير مشروعة غير ما فعله فى ٢ مايو ١٩١٩ عندما اقتسم المستعمرات الالمـــانية .

انظـــــــر A History of the World in the twentieth Century, D.C. Watt, Frank Spences, Neville Brown, 1968, p. 371.

قرار التقسيم :

انعقدت الجمعية العامة للامم المتحدة فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٤٧ بناء على طلب الحكومة البريطانية للنظر فى قضية فلسطين ، واتخذت قرارا بتشكيل لجنة تحقيق لا يكون من اعضائها أى من الدول الخمس الكبرى بحجة ضمان حيادها • وناقشت الجمعية العامة تقرير هذه اللجنة واصدرت فى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ قرارها رقم ١٨١ الذى تضمن التوصية بتقسيم فلسطين ، تحت تأثير الولايات المتحدة الامريكية والامين العام للامم المتحدة تريجفى لى الذى كان معروفا بميوله اليهودية • وأعلن القرار انتهاء الانتداب على فلسطين (١) •

ويلاحظ على هذا القرار :

أولا : تجاهلت الجمعية العامة بقرارها هذا حق شعب فلسطين فى تقرير مصيره وخالفت بذلك أحكام المادة ٢٢ من عهد عصبة الامم التى اعترفت بان أقاليم انتداب (أ) قد وصلت الى حالة من التقدم تسمح بالاعتراف مؤقتا بوجودها كأمة مستقلة الى أن يأتى اليوم الذى تصبح فيه قادرة على ادارة شئونها بنفسها •

ثانيا : أهملت الجمعية العامة أعمال المادة ٨٠ من ميثاق الامم المتحدة التى تقرر انه « فيما عدا ما يتفق عليه فى اتفاقات الوصاية الفردية التى تبرم وفق أحكام المواد ٧٧ ، ٧٩ ، ٨١ وبمقتضاها توضع الاقاليم تحت الوصاية والى أن تعقد مثل هذه الاتفاقات لا يجوز تأويل نص أى حكم من احكام هذا الفصل ولا تخريجه تأويلا أو تخريجا من

---

(١) لم يتضمن قرار الجمعية العامة النص على وسائل التنفيذ ، وهو ما دفع مندوب الولايات المتحدة الى المطالبة بوضع فلسطين تحت وصاية مجلس الامن • وقام مندوب الوكالة اليهودية باخطار المجلس فى ١٩٤٨/٣/٢٤ بما يلى :

«Le peuple juif combattra toute proposition destinée à empêcher ou à ajourner l'établissement de l'Etat Juif, qu'il rejetait toute tutelle sur la Palestine; que le Conseil provisoire au gouvernement de l'Etat juif devra être reconnu par la Commission de la Palestine sans aucun délai; et qu'à la fin du Mandat et de l'administration mandataire, pas plus tard que le 16 Mai 1948, un gouvernement provisoire juif commencera à fonctionner en collaboration avec le délégué des Nations Unies en Palestine.»

شأنه أن يغير بطريقة ما أية حقوق لاية دول أو شعوب ، أو يغير شروط الاتفاقات الدولية القائمة التى قد يكون أعضاء الامم المتحدة اطرافا فيها » وهو ما يمنع من تغيير الوضع القائم Statu quo الا بموافقة شعوب هذه الاقاليم . والدولة اليهودية التى نص عليها قرار التقسيم وأعطى مقاليد الحكم فيها لحكومة يهودية كان العرب يكونون أكثر من نصف عدد سكانها فضلا عن تملكهم ٩٠ فى المائة من اراضيها .

ثالثا : وميثاق الامم المتحدة لا يعطى للجمعية العامة ولا لاى فرع آخر من فروع الامم المتحدة سلطة القيام بتقسيم اقليم لا تملك عليه أى سيادة اصلية أو بطريق الميراث لا من العصبة ولا من غيرها ، واختصاص الجمعية العامة لم يكن يتعدى احد طريقين مفتوحين امامها :

(أ) أن تقرير استقلال فلسطين وتقبلها عضوا بالمنظمة أسوة بما حدث بالنسبة لاقاليم‌انتداب (أ) الاخرى كسوريا ولبنان والعراق . والقيد الوحيد الذى يرد على حرية فلسطين المستقلة فى هذه الحالة هو القيد الخاص (١) بتخويل العصبة سلطة اتخاذ الاجراءات اللازمة للمحافظة على ما ورد فى المواد ١٣ ، ١٤ خاصا بالمناطق المقدسة أو ضرورة مراعاة هذه الحكومة تنفيذ الالتزامات المالية المشروعة التى عقدتها الادارة الفلسطينية طوال فترة الانتداب .

(ب) ان تدعو السلطة المنتدبة لكى تضع فلسطين تحت نظام الوصاية الدولى المنصوص عليه فى الفصلين الثانى عشر والثالث عشر من الميثاق .

وما ان أعلنت بريطانيا انهاء انتدابها على فلسطين فى ١٥ مايو سنة ١٩٤٨ ، حتى أعلن بن جوريون قيام دولة يهودية فى فلسطين باسم اسرائيل (٢) . وتضمن التصريح الخاص بانشاء دولة اسرائيل نداء موجها الى جميع اليهود للمهاجرة الى اسرائيل : « نحن نوجه الدعوة

---

(١) المادة ٢٨ .

(٢) وبعدها بساعات اعترفت بها الولايات المتحدة اعترافا فعليا de Facto فى ١٥ مايو ، واعترف بها الاتحاد السوفييتى اعترافا قانونيا فى ١٧ مايو،وقررت انجلترا وقتها الامتناع عن الاعتراف لعدم توافر مقومات الدولة أو عناصرها فى الدولة الجديدة .

الى كل اليهود فى سائر العالم لكى يجتمعوا حول يهود اسرائيل لمساندتهم فى مهمة تنظيم الهجرة والتنمية ... » .

وفى ١٢ مايو سنة ١٩٤٩ قبلت اسرائيل كعضو فى الامم المتحدة عقب اقرار بروتوكول لوزان الذى تعهدت فيه بعودة الفلسطينيين الى ديارهم وتعويضهم طبقا لقرارات الامم المتحدة وهو تعهد لم تف به حتى وقتنا هذا . وتترك التعهد الثلاثى الذى شاركت فى اصداره الدول الكبرى الثلاث عام ١٩٥٠ لاسرائيل مساحة من الارض تبلغ ربع المساحة التى قررها قرار التقسيم . بل اصدرت فى ٥ يوليو سنة ١٩٥٥ قانون العودة الذى تنص المادة الاولى منه على ان « لكل يهودى الحق فى أن يعود الى البلاد بوصفه مهاجرا » وقضت على أى تحديد لهجرة اليهود الى فلسطين بل ووضعت التزاما على عاتق كل يهودى بالاستقرار والتوطن فى اسرائيل .

وهكذا لم يستطع عرب فلسطين ، بعد ضغوط ثلاثين عاما مقاومة الارهاب الصهيونى المسلح والمؤيد من الجماعة الاوربية الامريكية . وفقد معركة السيطرة على بلاده بل وفقد وطنه نفســه . وتم طرد الفلسطينيين بالقوة وحرمت فلسطين من شعبها الاصلى وفتحت أبوابها لاستيطان تنظمه الصهيونية العالمية . وتم تنفيذ هذا المخطط بسرعة حتى يواجه الرأى العام العالمى بامر واقع لا خلاص منه . وما زالت اسرائيل تنفذ مخططات الصهيونية فقامت بهجوم على الاراضى العربية فى يونيو ١٩٦٧ ، واحتلت اجزاء من ســوريا والاردن والجمهورية العربية المتحدة فضلا عن قطاع غزة الذى كان تحت الادارة المصرية .

هذا وتتميز الصهيونية بالخصائص التالية :

أولا : اندفع المستعمرون الاوروبيون لاسباب اقتصادية وسياسية الى استغلال الاقاليم المستعمرة ومواردها الطبيعية ومهدوا الطريق امام الحكومات الاوروبية الطامعة فى ضم هذه الاقاليم . فى حين عنيت الصهيونية اساسا باستعمار اقليم تكون عليه دولة يهودية مستقلة لا تتبع اى من الحكومات الموجودة .

ثانيا : قبل المستعمرون الاوروبيون وجود الشعوب الاصلية وتعايشوا معها وان أخذوا بمبدأ تفوق الرجل الابيض وطبقوا سياسة التفرقة

العنصرية • فى حين رفض الاستعمار الصهيونى الوجود العربى ، ولم يقبل التعايش مع العرب ، وانعزل عنهم وقاطع المنتجات واليد العاملة العــربية تمهيــدا للتخلــص منهم نهــائيا وطردهم خارج الحــدود حتى تســـتوعب فلســطين الاعـــداد اليهــودية المهـــاجرة • والتشابه واضح بين هذه السياسة وبين الحل الذى أخذ به هتلر للمشكلة اليهودية (١) • واذا كان هـــدف اسرائيل الاســـاسى هو اقامة دولة يهودية كبرى وتوســـيع حـــدودها « واقامة اسرائيل الثالثة » على حد قول بن جوريون ، فان هذا الهدفبالضرورة يؤدى الى استبعاد كل عنصر غير يهودى والتخلص من العرب المسلمين والمسيحيين أصحاب ارض فلسطين الشرعيين حتى يحل محلهم مهاجرين آخرين • والنقاوة العنصرية فى نظر الصهيونية هى الطريق الوحيد لخلاص يهود العالم وتحقيق وحدتهم القومية (٢) وهى دعــوى باطلة للاسباب التاليـــة :

---

(١) قرر هتلر فى كتاب كفاحى « يجب أن تضمن السياسة العنصرية للدولة وسائل المعيشة على هذا الكوكب للعنصر الذى تضمه الدولة ، وذلك باقامة تنسيق سليم قابل للاستمرار ومتفق مع القوانين الطبيعية بين زيادة عدد السكان من جهة وبين اتساع رقعة الاقليم من جهة اخرى » أنظر للكاتبة ، العلاقات الدولية العربية ص ١٧٣ .

(٢) صرح بن جوريون قائلا : «La sécurité d'Israel, ce n'est aucune armée qui l'assurera quelle que soit l'importance de son équipement. Ce qui l'assurera c'est le retour rapide à Israel de deux millions de Juifs au moins par an jusqu'au retour de tous les Juifs du monde.»

أنظر الصهيونية وحقوق الانسان ، جامعة الدول العربية ، ص ١٢ . وانظــر أيضــا الاستعمار الصهيونى فى فلسطين ، لفائز صائغ ، المرجع السابق ، صفحة ٤ وما بعدها .

كما صرح اسحاق رابين فى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٦٧ فى المؤتمر الصهيونى الذى عقد للاحتفال بمرور سبعين عاما على انعقاد مؤتمر بال الاول .

«La guerre est finie, mais la paix n'a pas encore été établie. Aujourd'hui notre situation diffère totalement de ce qu'elle était il y a soixante dix ans alors que le Congrès Sioniste fut organisé pour créer un Etat Juif dans le vieil Israel. Aujourd'hui cet Etat existe et ses enfants entendent vivre sous un gouvernement juif afin d'édifier leur étité. Et ce sera le devoir du sionisme de renforcer Israel, de le protéger et de garantir sa survie.»

وطالب بزيادة عدد يهود اسرائيل وبسرعة الى ٥ مليون يهودى .

وصرح وزير الدفاع الاسرائيلى : «I don't want Arabs in my Jewish State». Vada Hart Nabky, The June-war in the right of the aftermath, June 1967 - Summer 1969.

كما صرح Martin Rubes وهو يهودى غير متعصب

«The majority of the jewish people preferred to learn from Hitler rather than from us. Hitler showed that History does not go the way

(أ) لا يكون اليهود وحدة جنسية منسجمة ، واذا كان بعض المتعصبين من اليهود يعتقدون أنهم سلالة عناصر سامية نقية مختارة فان هذا الاعتقاد مجرد وهم لا يسنده البحث الانتروبولوجى ، والواقع أن الشعب اليهودى خليط من اجناس مختلفة •

(ب) لا تجمع اليهود لغة واحدة مشتركة ، بل تختلف لغات اليهود باختلاف المجتمعات التى يعيشون فيها •

(جـ) تختلف عادات اليهود وتقاليدهم وفقا لاختلاف المجتمعات التى يعيشون فيها والتى تنتشر فى كافة جهات العالم •

فالرابطة التى تجمع بين اليهود على مختلف جنسياتهم هى رابطة الدين فقط وليست رابطة القومية • وهذه الحقيقة العلمية يسلم بها اليهود غير الصهيونيين كقاعدة عامة •

ثالثا : تعمل الصهيونية حاليا — وبعد ان حققت الجزء الاكبر من أحلامها وتمكنت عن طريق الارهاب من طرد شعب فلسطين من أرضه — على التمكين لدولتها على حساب البلاد العربية الاخرى ، وفرض الوجود الاسرائيلى فى المنطقة حتى تشجع اليهود المترددين فى الهجرة على استمرار التدفق على اسرائيل خصوصا وان ضعف الزيادة الطبيعية للشعب اليهودى بالنسبة للشعب العربى يهدد بالاخلال بالتوازن الحالى الموجود بها •

وازاء التوسع الصهيونى الواضح على حساب شعب فلسطين والدول العربية قرر مؤتمر القمة العربى الاول الذى انعقد بمقر الجامعة فى

---

of the spirit but the way of power, and if a people is powerful enough, it can kill with impunity.»

نفس المرجع ، صفحة ١٤ •

وكتب الصحفى الانجليزى ميكائيل ادمز فى أول فبراير سنة ١٩٦٨ فى تقرير له عن غزة الى صحيفة الجارديان البريطانية •

«I had my ups and downs during four years as a prisoner of war in Germany but the Germans never treated me as harshly as the Israelis are treating the Arabs of the Gaza Strip, the majority of whom are women and children.»

وحينما سئل بن جوريون عن مشاعره فى اعقاب يونيو ١٩٦٧ أجـ

«Tell the West to send me three million young jews.»

نامكى ، المرجع السابق ، صفحة ٣٢

الفترة من ١٣ — ١٦ يناير ١٩٦٤ اقامة كيان فلسطينى يكون طليعة العودة باعتبار أن قضية العودة هى الاساس والاصل فى المعركة الممتدة ، ينظم شعب فلسطين سياسيا وعسكريا واقتصاديا . وفى ٢٩ مايو ١٩٦٤ أعلن المؤتمر القومى الفلسطينى المنعقد فى مدينة القدس الميثـاق القومى للشعب الفلسطينى كما أعلن مولد منظمـة التحرير الفلسطينية كقيادة معبئة لقوى شعب فلسطين لخوض معركة التحرير. ويضع هذا الميثاق المبادىء التالية (١)

أولا : الوحدة العربية وتحرير فلسطين هدفان متكاملان يهىء الواحد منهما تحقيق الاخر .

ثانيا : فلســطين بحدودها التى كانت قائمـة فى عهد الانتـداب البريطانى وحدة اقليمية لا تتجزأ (المادة ٢) .

ثالثا : الفلسطينيون هم المواطنون العرب الذين كانوا يقيمون اقامة عادية فى فلسطين حتى سنة ١٩٤٧ سواء من اخرج منها أو بقى فيها ، وكل من ولد لاب عربى فلسطينى . ولميكتف بالنسبة لليهود بمجرد سبق حملالشخصية الفلسطينية بل تطلب الى جانب ذلك أن يكونوا «راغبين بان يلتزموا العيش بولاء وسلام فى فلسطين » (المادة ٧) .

رابعا : أما بالنسبة للسلطة السياسية التى تمارس مظاهر السيادة الفلسطينية فللشعب العربى الفلسطينى عندما يتم تحرير فلسطين ، أن يقرر مصيره وفق مشيئته وبمحض ارادته واختياره (المادة ٤) .

---

(١) أنظر الغنيمى ، نظرات فى العلاقات الدولية العربية ، صفحة ٣٧٦ وما بعدها .

الفصـــل الاول

الوضع القانونى للمقاومة المسلحة فى الاراضى المحتلة

أولا : فى نظرية الحرب :

مرت القواعد الدولية بتطورات كبيرة على مر العصور ، وفى مراحل تطور الجماعة الدولية الاولى تكون قانون الشعوب من مجموعة القواعد العرفية التى تنظم العلاقات بين الدول الاوروبية المسيحية وقت الحرب مع التركيز على انسانية هذه القواعد ووضع القيود اللازمة لها • وكانت قواعد الحياد بداية معالجة الجماعة الدولية لقواعد السلم وفى ظلها تمتعت الدول المحـــايدة باســـتقرار فى علاقاتها المتبـــادلة مع الدول المحاربة •

وفرضت هذه القواعد نفسها على المجتمع الدولى تدريجيا واستقرت قواعد قانون السلم والحرب العرفية فى أواخر القرن الثامن عشر • وجرى العمل الدولى خلال القرن التاسع عشر على تفضيل القواعد السلمية ، ونظر الى حالة الحرب باعتبارها ظرفا استثنائيا فى المجتمع الدولى ، ولم يعنى العناية الكافية بوضع تنظيم محدد لها • وهو اتجاه جانب الصواب فى مجتمع عاش فى ظل نظام توازن القوى واعتبر الحرب الوسيلة الوحيدة لغرض احترام الحق ، اذ كثر وقتها استخدام الدول لصورة القوة دون أن تعنى بما اذا كان سبيلها مشروع أو غير مشروع (١) •

---

(1) A war may in one sense be styled just and yet not be waged for just cause, for the word «just» has varying meaning and does not always signify a certain legal completeness. It is in the other sense that we use the word «just» in connection with marriage and matrimoy, and the age of attaining majority, and competence to bring suit, and sonship and liberty. And livy speaks of a just battle using the word in the same sense, and it is in a like manner that the phrase «just war» is employed; meaning thereby a war publicly and lawfully waged by those who have the right of waging war. «Ayala, De Jure et Officiis Bellicis, Book I, C. 2, Sec. 34. Quincy Writght, A. J. L.L., L925, I. P. 85.

وواقع الامر أن الحروب سواء فيما يتعلق باسبابها أو آثارها هى التعبير الفريد عن أهمية دور القوة كوسيلة مادية فى ميدان العلاقات الدولية ولذلك لم يعالج فقه القرن التاسع عشر هذه المشكلة واقتصر دوره على مسايرة الواقع الدولى وعلى رسم ووضع القواعد التى تنظم الالتجاء الى استخدام صور القوة المختلفة •

واكتفى وقتها بمعالجة نظرية الحرب باعتبارها حقيقة مجردة ، ولم يحاول أن يضع لنا نظرية محددة تبرز الاسباب التاريخية للحروب • واقتصرت القواعد الدولية التقليدية على معالجة نتائج الحرب واثارها دون أن تعنى بمدى مشروعية اعلان الحرب أو الالتزام بعدم استخدام القوة • ولعل هذا ما يفسر قيام مؤتمرات لاهاى بتنظيم العمليات الحربية دون أن تحاول معالجة اسبابها • غير أن هذا الدور السلبى من جانب فئة القرن التاسع عشر ادى به ، فى النهاية ، الى الوقوع فى تناقض قانونى وفعلى ، اذ عجز عن التوفيق بين ارساء القواعد الدولية على اساس وجود الدول المستقلة ذات السيادة وبين السماح باعطاء نفس هذه الدول الحق فى استخدام القوة للقضــاء على استقلال وسيادة الوحدات القانونية الاخرى •

ويميل التطور الحالى فى العرف والعمل الدولى الى ابراز دور قواعد العدالة فى حــكم العلاقات الدولية ، فضــلا عن اهتمامه بتطبيقها ومراعاتها فى مواجهة الافراد •

كما ظهرت فى العمل الدولى مجموعة المعاهدات الدولية الجماعية التى يطلق عليها اسم المعاهدات الشــارعة أو التشريع الدولى وأعلن جزء كبير فيها عدم مشروعية الحرب وقرر ضرورة الالتجاء الى الوسائل السلمية لفض المنازعات الدولية • ويهاجم جزء من الفقه الدولى هذه المعاهدات الاخيرة بدعوى انها لم تؤد الى تحقيق الغرض منها وهو القضاء على أعمال العدوان المسلح المتكررة فى العمل الدولى • وهى دعوى غير مقبولة اذ ان مخالفة القاعدة لا تعنى عدم وجودها ، ويؤيد قولنا هذا ما تلجأ اليه الدول المعتدية عادة لتبرير عدوانها من الدفع بقاعدة أو

بأخرى من القواعد الدولية (١) .

وقد أعلن الكثير من المواثيق الدولية ، وعلى رأسها ميثاق بريان كيلوج والامم المتحدة ، عدم مشروعية الالتجاء الى استخدام القوة المسلحة فى نطاق العلاقات الدولية والزم ميثاق الامم المتحدة الدول الاعضاء بالالتجاء الى الطرق السلمية لحل المنازعات الدولية .وهنا ثار تساؤل منطقى : كيف نقول بوجود قانون للحرب بوصفه مجموعة القواعد التى تحكم سير العمليات الحربية ويلتزم بها المحاربون والمحايدون على السواء بعد أن أعلنت الجماعة الدولية نبذها للحرب ؟

وهو تناقض مردود اذا ما ميزنا بين الحرب بمعناها القانونى والحرب بمعناها المادى . فاذا كانت الجماعة الدولية قد أعلنت عدم مشروعية الحرب كعمل قانونى تمارسه الدول ذات السيادة واجازت التمييز فى المعاملة بين اطرافها (الحرب المشروعة والحرب غير المشروعة) فان هذا لا يمنع وجود أعمال الحرب فى الميدان الدولى فى أشكالها المادية المختلفة . والتفرقة بين الحرب المشروعة والحرب غير المشروعة تستند أساسا على قيام الجماعة بتحديد العمل العدوانى وترتيب الاجراءات الجماعية اللازمة على هذا القرار ، وهو وضع استثنائى حتى الان فى العمل الدولى المعاصر ، وان كان قيام مجلس الامن باصدار قرار باجماع الدول الدائمة فيه بادانة دولة معتدية ، بما ما يفترضه مثل هذا القرار من احتمال قيام الدول الدائمة باتخاذ اجراء جماعى معين ، يشكل عملا من الجسامة والخطر يدفع الدول الاطراف فى النزاع المسلح الى تصفيته وتتم بالتالى تصفية سريعة ومباشرة للحرب غير المشروعة فى هذه الحالة . غير انه اذا عجز المجلس عن تحديد العمل العدوانى أو الدولة المعتدية باجماع الاراء فأمامنا حالات تظل فيهما العمليات العسكرية مستمرة :

---

(١) انظر Georg Schwarzenberger, A manuel of international law 5th ed., 1967, p. 194. H. Lauterpecht, The Limits of the operation of the law of war, B.Y.B., 1953, Vol. XXX, p. 202.

ومقالة لكونيس رايت عن قانون الحرب والضرورة العسكرية A. J. I L. 1953, p. 251.
وكتاب بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى ، للمؤلفة ، صفحة ٩٢ وما بعدها.

١ ــ اما أن تستمر العمليات العسكرية فى شكل تدابير جماعية تؤيدها غالبية الدول ، كما لو تمت هذه التدابير بناء على قرار من مجلس الامن مع تغيب أو امتناع احدى الدول الكبرى وكما لو تمت هذه التدابير تطبيقا لقرار الاتحاد من أجل السلم ، وهو قرار اختلفت الاراء حول قيمة التوصية التى تصدرها الجمعية العامة بمقتضاه ، فى مواجهة الدول التى لم تشارك فى اصدارها .

٢ ــ واما ان تستمر العمليات العسكرية بين اطراف النزاع المسلح نتيجة لعجز الجهات الدولية عن الوصول الى قرار موحد ، واختلاف الدول فى حكمها على الطبيعة القانونية للعمليات الدائرة .

٣ ــ وقد ارتكزت قواعد الحرب التقليدية على أساس وجود علاقات عدائية مســـلحة بين جماعة من الدول جرى العمل الدولى على اطلاق وصف الحرب عليها (١) . والحرب بمعناها التقليدى تعبر عن وجود نزاع رسمى مسلح بين دولتين أو أكثر تشارك فيه كل منها بواسطة قواتها المسلحة ، وتهدف فيه كل دولة أساسا الى هزيمة الطرف الاخر ، وفرض ارادتها وشروطها عليه (٢) .

---

(١) أثرت مبادىء ثلاث فى تطور قوانين الحرب هى على التوالى :

المبدأ الاول : حق المحارب فى استخدام كل صور القوة والاكراه الممكنة من أجل الوصول الى تحقيق أهدافه من الحرب ، الا وهى اخضاع العدو فى أقرب وقت ممكن مع تحمل أقل خسارة ممكنة فى الارواح والموارد والمـــال .

المبدأ الثانى : مبادىء الانسانية التى قررت منع المحارب من استخدام كل صور وانواع القوة غير الضرورية لتحقيق أهداف الحرب .

المبدأ الثالث : مبادىء الفروسية التى طالبتبمراعاة قدر معين من العدالة فى حالة الهجوم والدفاع وبمراعاة قدر معين من الاحترام المتبادل بين القوات المتحاربة .

(٢) عرفهـــا Hall فى حكم Briefontein consolidated gold Mines V. Janson فى الالفاظ التالية : «When differences between states reached point at which both parties resort to force, or one of them does acts of violence, which the other chooses to look upon as a breach of the peace, the relation of war is set up, in which the combatants may use regulated violence against each other, until one of the two has been brought to accept such terms as his enemy is willing to grant».

أنظر استارك المرجع السابق .

غير أن تجربة النزاع الكورى (١) والمنازعات المسلحة التى حدثت بعده (٢) كشفت عن ظهور صور جديدة من القتال المسلح لا تعلن الدول الاطراف فيها الحرب كما لا تعترف الجماعة الدولية بأنها تشكل حالة من حالات الحرب (٣) .

وقد توقعت الدول قبل بداية هذا النزاع وقوع منازعات مسلحة لا تصل الى حد الحرب (٤) ولهذا نجد أن ميثاق الامم المتحدة لم يتضمن الاشارة الى الحرب واكتفى بتعليق مباشرة مجلس الامن لسلطاته المتعلقة

---

(١) قبل النزاع الكورى وقعت فى الميدان الدولى عمليات عسكرية عدائية لم تعالجها الجماعة الدولية بوصفها حالة من حالات الحرب ومنها :

١ — العمليات الصينية اليابانية فى منشوريا ١٩٣١ — ١٩٣٢ ، ومن عام ١٩٣٧ فى الصين ولم تعترف كل من الصين أو اليابان بوجود حالة الحرب بينهما أو حتى مجرد نية دخولها animus belligerendi بل واحتفظتا بعلاقاتهما الديبلوماسية كما هى .

٢ — العمليات الروسية اليابانية فى شانكفونج Chankufeng......

٣ — العمليات المسلحة بين قوات منغوليا الداخلية ومنغوليا الخارجية فى نوموهان Nomonhan سنة ١٩٣٩ .

(٢) اشتباكات الهند الصينية ١٩٤٧ — ١٩٥٤ ، عدوان ١٩٥٦ على مصر عمليات غينيا الجديدة بين وحدات تابعة لكل من أندونيسيا وهولندا (ابريل — يوليو ١٩٦٢) ، اشتباكات الحدود المسلحة التى حدثت بين الهند من جهة وجمهورية الصين الشعبية من جهة أخرى أكتوبر ونوفمبر ١٩٦٥ ، الاشتباكات المسلحة بين الصين والاتحاد السوفيتى ١٩٦٩ ، والقتال المسلح الموجود حاليا فى فيتنام .

(٣) أعلن سكرتير الدولة للشئون الخارجية فى ١١ يونيو ١٩٥٢ مجيبا على سؤال خاص بما اذا كانت هناك حالة حرب بين المملكة المتحدة وجمهورية كوريا الشمالية :

«We are not engaged in a war with the Republic of North Korea because we do not admit that there is such a state.»

أنظر لوتارباخت ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٥ .

كما علق حامل أختام الملكة البريطانى فى أول نوفمبر ١٩٥٦ على عمليات السويس بقوله :

«Her Majesty's Government do not regard their present action as constituting war ... There is no state of war, but there is a state of conflict.»

كما أعلنت فرنسا نفس الشىء ، غير أن مصر أعلنت أنها ستعامل رعايا انجلترا وفرنسا بوصفهم من رعايا الاعداء .

أنظر

Starke : introduction to International Law, 6th ed., 1967 p. 416-417.

وانظر أيضا شفارتز نبرجر ، المرجع السابق ، صفحة ٢١٨٩ ، وكونيس رايت المرجع السابق صفحة ٣٦٦ وما بعدها . وللمزيد من التفصيل ، بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى للمؤلفة صفحة ٩٥ وما بعدها .

(٤) اعترف قرار الجمعية العامة للامم المتحدة الصادر فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٠٥ والخاص بواجبات الدول حالة بداية عمليات عدائية مسلحة Outbreak of hostilities بالفرق بين بداية العمليات الحربية وبين بداية أعمال القتال المسلح Non-War hostilities فقرر أن ضرورة التزام الدول بالعمل على تفادى الحرب رغم نشوب النزاع المسلح

«To avoid war, not-withstanding the commencement of an armed conflict.»

بالمحافظة على السلم والامن الدولى على وجود حالة تهدد السلم أو خرق للسلم ، أو وقوع الاعمال العدوانية (المادة ٣٩) • وتضمنت اتفاقيات جنيف لعام ١٩٤٩ الخاصة بأسرى الحرب والجرحى والمرضى وحماية المدنيين نصوصا تقضى بتطبيقها على أى نوع من أنواع المنازعات المسلحة • وورد ذكر نفس التعبير فى المواد ٤٤ ، ٤٥ من اتفاقية فيينا الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية (١٨ ابريل ١٩٦١) فى الجزء الخاص بالتسهيلات التى تقدم للمبعوثين الدبلوماسيين لتمكينهم من ترك الدولة وحماية مقار البعثات الدبلوماسية •

واذا كان هناك فارق فى الطبيعة القانونية بين كل من حالة الحرب التى تنشب بالمعنى الصحيح بين دولتين أو أكثر ، وبين المنازعات المسلحة وصور خرق السلم التى تأخذ شكل ووصف الحرب ، وهى منازعات قد تمتد لتشمل العمليات التى تشارك فيها جماعات لا تتمتع بوصف الدولة ، فان هذا الاختلاف لا يعنى أن صور القتال المسلح التى لا تصل الى حد الحرب لا تحتاج الى تنظيم قواعد القانون الدولى بنفس الدرجة التى تحتاجها حالة الحرب •

وواقع الامر أن القول بعدم ضرورة وجود قوانين الحرب أو عدم ضرورة تعديلها (١) أمر يجب التحرز من قبوله • فرفض تنظيم حالة الحرب بدعوى أولوية تكتيل الجهود للوصول الى تحريم الحرب يفترض وصول المجتمع الدولى الى مرحلة من التنظيم لا تتوافر له حاليا • فميثاق الامم المتحدة لم يحرم كل أنواع الحروب ، كما أن صور المنازعات المسلحة الحديثة فى حاجة الى التنظيم أيضا • والقول بغير ذلك لن يؤدى — فى نظرنا — الا الى تحلل أطراف المنازعات المسلحة

---

(١) استعرضت لجنة القانون الدولى فى أول اجتماع لها (١٢ ابريل الى ٩ يونيو ١٩٤٩) قانون الحرب وقررت

«It was stated that, war having been outlawed, the regulation of its conduct had ceased to be relevant. The majority of the commission declared itself opposed to the study of the problem at the present stage... it was considered that... public opinion might interpret its action as showing lack of confidence in the efficiency of the means at the disposal of the U.N. for maintaining peace.»

انظـــر ...... The Chaotic Status of the laws of wars and the urgent necessity for their revision.» Joseph L. Kunz, A.J.I.L., 1951...

صفحة ٣٧ وما بعدها

من الالتزام بمراعاة وأحترام قوانين الحرب كما استقرت فى الفقه والعمل والعرف الدولى ويلحق الظلم والاذى بأبرياء لا ذنب لهم ولا جريرة (١) •

وقد نشأت النظم القانونية داخل الجماعات الانسانية الوطنية وتدرجت لتحكم العلاقات الدولية ثم عادت لتحكم الحروب الاهلية • وتعمل القواعد القانونية الدولية بصفة رئيسية على ضمان حد أدنى من الحماية والمعاملة الانسانية للافراد وقت السلم ووقت الحرب • ويتعين لذلك تنظيم قوانين الحرب وتعديلها حتى تمتد لتغطى كل أنواع المنازعات المسلحة أيا كان شكلها ، أى سواء أكانت دولية أو غير دولية (٢) • كما يجب أن تمتد قائمة من ينطبق عليهم وصف أسرى الحرب حتى تشمل اولئك الذين لا تتوافر فيهم الشروط الاربع التى تقررها اتفاقات جنيف متى كانوا أعضاء فى هيئات منظمة للمقاومة المسلحة • والقول بوجود حروب مشروعة وحروب غير مشروعة أو حروب تقليدية وحروب غير تقليدية أو حروب دولية وحروب داخلية أو مذهبية لا يمنع وجود ضحايا لهذه الحروب يجب العمل على حمايتهم من صور القوة الغاشمة • وقد عاصر القرن العشرين مولد حقوق الانسان غير انه عاصر أيضا ظهور صور من العنف اندثرت من قديم • ومحاولة الطرف المحارب تبرير أعماله المخالفة لمبادىء الانسانية بأنها أعمال ضرورية لتحقيق أهدافه من الحرب هو تلاعب بالقواعد القانونية يتحتم مساءلته عنه قانونا •

---

(١) «In the absence of a unanimous verdict of the great Powers represented on the Security Council, a war apparently .... illegal on one side, which organized society has permitted or has been compelled to permit — to develop into a condition of prolonged hostilities not only signifies a breakdown of the international legal system as at present constituted. It also reveals a fundamental deficiency in the legal sanction of the prohibition of illegal recourse to war. That deficiency sets a limit to the operation of legal logic in relation to the consequences of the illegality of the war.»

أنظر لوترباخت المرجع السابق ، صفحة ٢١١ •

(٢) انظر كونز ، المرجع السابق ، صفحة ٤٣ وما بعدها . وأيضا .

Jean Pictet, The need to restore the laws and customs related to armed conflicts. Review of the International Commission of Jurists, March 1969, p. 22.

وأيضا Bulletin of the International Commission of Jurists, No. 3, Sep. 1968, p. 3.

ويلزم عند القيام بتعديل قوانين الحرب — بشقيها قوانين لاهاى وقواعد جنيف (١) — مراعاة أن طبيعة الحرب قد تغيرت تغيـــيرا جوهريا بعد أن أدان القانون الدولى المعاصر استخدام القوة وأعتبرها عملا غير مشروع يولد أحكام المسئولية الدولية ويرتب تدخل الجماعة الدولية المنظمة • ويتعين هنا عند اجراء التعديل مراعاة الاعتبارات التالية :

أولا: ان اعلان عدم مشروعية استخدام القوة لا يعنى اهمال تطبيق قوانين الحرب أو اغفالها • ومن غير المنطقى أن نطالب أحد أطراف النزاع المسلح باحترام قوانين الحرب فى الوقت الذى يرفض فيه الطرف الاخر الانصياع لها • والقول بغير ذلك يؤدى الى اهدار كل القواعد التى تحكم سير العمليات الحربية بما فيها القواعد الانسانية التى تشكل حاليا الجزء الاكبر من قواعد جنيف •

ثانيا : ان ابراز اتفاقيات جنيف أهمية حـــماية أطراف المنازعات المسلحة وضحاياها ، يخلع عن المنازعات المسلحة وصف عدم المشروعية بالقدر الذى يسمح بتطبيق قواعد الحرب على العمليات الدائرة • واذا كان النزاع الداخلى أمرا غير مشروع داخليا ، واذا كان استخدام القوة أمرا غير مشروع دوليا — الا فى حالات خاصة طبعا — فان هذا لا يمنع تطبيق قواعد الحرب على كل هذه المنازعات أيا كانت طبيعتها • ولعل هذا هو السبب الذى دفع اتفاقات جنيف الى النص على تطبيقها — طبقا لاحكام المادة الثانية — على جميع حالات الحرب المعلنة وعلى المنازعات التى تثور بين دولتين أو أكثر من الدول الموقعة ولو لم تعترف احداها بحالة الحرب ، كما تطبق على جميع المنازعات المسلحة التى لا ينطبق عليها وصف الحرب بالمعنى المألوف • وتضيف المادة الثالثة من القواعد العامة الخاصة بالاتفاقات الاربع ضرورة التزام الاطراف فى

---

(١) وتتضمن قواعد لاهاى — أو قانون الحرب بالمعنى الدقيق — حقوق وواجبات المحاربين خلال العمليات الحربية وتضع قيودا معينة على الوسائل المستخدمة فى العمليات الحربية . وهذه القواعد هى نتاج اتفاقات لاهاى ١٨٩٩ المعدلة عام ١٩٠٧ وتندرج تحت قواعد لاهاى مجموعة من الاتفاقات لا تحمل اسم هذه المدينة كتصريح سانت بيترسبورج عام ١٩٦٨ الخاص بالقذائف المتفجرة ، وبروتوكول جنيف ١٩٢٥ الخاص بتحريم الغازات السامة ووسائل الحرب البكتريولوجية . فى حين تهدف قواعد جنيف الى فرض احترام حقوق ضحايا الحرب واحترامها ، وتشمل اتفاقات جنيف لعام ١٩٢٩ ، ١٩٤٩ .

نزاع مسلح ليست له الصفة الدولية يقع على أراضى احدى الدول الموقعة على الاتفاقات باتباع قواعد انسانية محددة كحد أدنى (١) • كما تضمنت الاتفاقات الاربع (٢) شرط دى مارتنز الشهير الذى يقول « حتى يحين الوقت لوضع مجموعة من القواعد أكثر كمالا فى قوانين الحرب ، يقرر الاطراف السامون المتعاقدون بأنه فى الحالات التى تتضمنها النصوص المنظمة والمقبولة منهم ، يظل الاهلون والمتحاربون تحت حماية وسلطان مبادىء القانون الدولى التى يقررها العرف المستقر بين الشعوب المتمدينة وقوانين الانسانية وما يوحى به الضمير الانسانى (٣) • وهذه النصوص وان كانت غير كافية ولا تغطى بنفس الحماية كل صور المنازعات المسلحة ، الا أنها على حد قول لابراديل تعبر عن مبدأ معين هو :

«Toute société de guerre, dès l'instant qu'elle existe en fait, doit être aussitôt saisie par le droit.» (٤)

ثالثا: منع ميثاق الامم المتحدة التجاء الدول الاعضاء الى استخدام القوة ضد سلامة الاراضى أو الاستقلال السياسى لاية دولة أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الامم المتحدة وأباح صراحة استخدامها فى حالات معينة منها حالة قيام مجلس الامن باتخاذ اجراءات القهر لحفظ السلم والامن الدولى تطبيقا لاحكام الفصل السابع من الميثاق وحالة الدفاع الشرعى عن النفس التى تنص عليها المادة ٥١ منه • ونضيف لهذه الحالات صور المقاومة المسلحة من جانب حركات التحرر الوطنى التى أقرتها الامم المتحدة المتعاقبة وأسبغت عليها المشروعية بوصفها ممارسة للشعوب التابعة لحقها فى الدفاع عن نفسها ازاء سيطرة مفروضة ودائمة ووصولا الى اعمال حقها فى تقرير مصيرها • ويتعين — فى نظرنا — تطبيق قوانين الحرب وأعرافها على أطراف كل هذه المنازعات المسلحة على ما سيأتى من تفصيل •

---

(١) من ذلك منع الاعتداء على أشخاصهم وأرواحهم وصور المعاملة الرهيبة كأخذ الرهائن والاعتداء على كرامتهم ، كما منعت اصدار الاحكام وتنفيذها قبل محاكمتهم أمام محكمة مختصة تتوفر لهم أمامها الضمانات القضائية التى تعترف بها الدول المتمدينة •

(٢) المواد ٦٣ من الاتفاقية الاولى ، ٦٢ من الاتفاقية الثانية ، ٤٢ من الاتفاقية الثالثة ، ١٥٨ من الاتفاقية الرابعة

(٣) «les populations et les belli gérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire des principes du droit des gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique.»

(٤) la convention diplomatique et les nouvelles conventions de Genève du 12 août 1949 (1951) p. 56.

ثانيـــــــا

الوضع القانونى للمقاومـــة المسلحة فى الاراضى المحتلة

قلنا أن قوانين الحرب هى مجموعة القواعد التى تحكم سير العمليات الحربية . أو هى مجموعة القواعد التى يلتزم المحاربون والمحايدون باتباعها وقت الحرب طبقا لقواعد القانون الدولى العام • وتلتزم الدول كما يلتزم رعاياها وخاصة أفراد قواتها المسلحة بمراعاة هذه القواعد القانونية • وقوانين الحرب الحالية هى نتيجة تطور كبير تم فى الفقه وفى العمل الدولى تحولت بها بعض العادات الى قواعد قانونية ملزمة نتيجة لتعارف الدول على الاخذ بها وقت الحرب ولاستمرار النص عليها فى المعاهدات الدولية • وقد دفعت رغبة الدول المتمدينة فى التقليل من شرور الحرب الى ظهور قانون الحرب لحماية كل من المحاربين والمدنيين من الآلام غير الضرورية ولتقرير حماية بعض حقوق الانسان للافـــراد الذين يقعون فى أيدى الاعداء وخاصـــة أسرى الحـــرب والجرحى والمرضى والمدنيين •

وتحدد اتفاقية لاهاى الرابعة الخاصـــة بقوانين الحـــرب بجوار مجموعة كبيرة من الاتفاقات الدولية سير العمليات الحربية وتضع القواعد المنظمة لها • ولا تهدف هذه الاتفاقية الى وضع مجموعة قانونية شاملة جامعة ، ويعنى ذلك أن الحالات التى لا تندرج تحت نصوصها تظل خاضعة لعادات وعرف الحرب •

كما تنص اتفاقية جنيف لعام ١٩٤٩ الخاصة بمعاملة أسرى الحرب (المادة ١٤٢) واتفاقية الجرحى (المادة ٦٣) والاتفاقية الخاصة بالمدنيين (المادة ١٥٨) على أن انسحاب الدولة من هذه الاتفاقيات واعلانها لرغبتها فى عدم الالتزام بها لا يعفيها من واجباتها والتزاماتها التى تترتب على عاتقها طبقا لقانون الشعوب كما يخلص من العادات التى استقر العمل عليها بين الشعوب المتمدينة ومن قواعد الانسانية ومتطلبات الضمير العالمى •

وتطبق قوانين الحرب فى حالة قيام حرب بين دولتين أو أكثر طبقا للقواعد التقليدية (لاهاى ١٨٩٩ — ١٩٠٧) وقد فرقت هذه القواعد بين طائفتين رئيسيتين (١) :

أولا : المحاربون وهم كل من دخلوا فى تكوين القوات المسلحة للدولة وهم نوعان :

(أ) مقاتلون وهم الافراد الذين يقومون بدور ايجابى ومباشر فى العمليات الحربية •

(ب) غير المقاتلين وهم الذين لا يشتركون فعلا فى العمليات الحربية كالاطباء والصيارفة ورجال البريد العسكريين •

ثانيا : غير المحاربين وهم السكان المدنيين الذين لا يمكن أن يوجه ضدهم أى عمل من أعمال القتال ولا يمكنهم أيضا أن يشتركوا فيه •

ورغم تضارب مصالح الدول الكبرى التى تملك جيوشا نظامية كبيرة ومصالح الدول الصغيرة التى تأخذ بنظام الميليشيا أو كتائب المتطوعين ، فقد سادت هذه التفرقة التقليدية وأقرتها قواعد القانون الدولى الاتفاقى كما وردت فى مقدمة اتفاقية لاهاى رقم ١٧ لعام ١٩٠٧ • والواقع أن مشكلة الاعتراف بوصف المحارب لاشخاص لا يدخلون فى تكوين القوات المسلحة التابعة للدولة هى مشكلة يتعين وضعها فى اطار قانونى جديد يختلف تماما عن الوضع الذى كان سائدا من قبل •

وقد قام الخلاف فى الماضى حول صفة المحاربين فى حالتين رئيسيتين :

الاولى : وهى الخاصة بقيام الشعب فى وجه العدو Levée en masse
الثانية : وتتعلق بقوات المتطوعين أو قوات التحرير Corps Francs

أولا : قيام الشعب فى وجه العدو : اذا ما عجزت القوات المقاتلة النظامية عن الوقوف فى وجه العدو وأصبحت جيوشه تهدد بغزو

(١) حافظ غانم ، مبادىء القانون الدولى العام ، ١٩٦٧ صفحة ٧٣٨ ، وابو هيف ص ٧١٨ •

الاقليم ، وهب سكان الاقليم القادرين على حمل السلاح لشد أزر قواتهم ووقف زحف قوات العدو داخل الاقليم بناء على أمر من حكومتهم (قيام الشعب البروسى عام ١٩١٣) أو من تلقاء أنفسهم ، فان المادة الثانية من لائحة لاهاى الملحقة باتفاقية لاهاى (١٧) لعام ١٩٠٧ تقرر اعتبار سكان الاقليم فى حكم المحاربين اذ اما توافرت فيهم شروط ثلاث :

١ — أن يكون الاقليم لم يحتل بعد ٢ — أن يحملوا السلاح علنا ، ٣ — أن يحترموا قوانين الحرب وعاداتها .

ثانيا : قوات التحرير (١) : وهم يشتركون فى العمليات الحربية الى جانب الجيش . وهؤلاء قررت المادة الاولى من لائحة لاهاى للحرب البرية أن تمتد اليهم صفة المحاربين بما يتبعه من حقهم فى أن يعاملو كأسرى حرب اذا وقعوا فى أيدى العدو بشرط أن تتوفر لهم الشروط التالية :

---

(١) Corps francs, Forces libres, maquis, partisans, membres des réseaux et organisations de combat, Libération, Resistance.

تكونت فى فرنسا عام ١٨٧٠ كتائب المتطوعين Francs tireurs......... رفضت الحكومة والقيادة الالمانية الاعتراف بهم بوصف المحاربين . وخلال الحرب العالمية الثانية لم تقبل بعض العناصر الوطنية وقف العمليات الحربية التى اقرتها الحكومات الاوروبية (قوات فرنسا الحرة) . وقد زاد وضع هذه الجماعات تعقيدا أن اتفاقية الهدنة الفرنسية الالمانية التى وقعت فى ٢٢ يونيه ١٩٤٠ تضمنت نصا غامضا هو المادة العاشرة التى قررت معاملة الفرنسيين الذين يستمرون فى محاربة القوات الالمانية معاملة الـــ Francs tireurs

وتميزت الحرب العالمية الثانية أيضا بالدور البارز الذى قام به رجال المقاومة فى الاقاليم المحتلة (فرنسا وبولندا والاتحاد السوفييتى ويوغوسلافيا واليونان والنرويج وايطاليا).ولم تتضمن القواعد الدولية عام ١٩٣٩ ما يحدد الوضع القانونى لهذه الحركات اذ اقتصرت لائحة لاهاى على معالجة وضع رجال المقاومة المنظمة (المليشيا وقوات المتطوعين) . وقد عبرت القيادة الالمانية فى ١٧ يونيو ١٩٣٨ عن رأيها فى هذه الحركات فى البند الثالث من لائحة قامت باصدارها فى نفس اليوم وقررت فيه معاملة أفراد المقاومة كارهابيين terroristes دون اعتبار لما اذا كانوا يلتزمون بقواعد وقوانين الحرب ام لا . غير أن قرار لجنة التحرير الوطنية الفرنسية المقاتلة فى الداخل بعد نزول قوات الحلفاء فى نورماندى قرر اعتبارهم قوات مقاتلة

«L'ensemble des unités combattantes et de leurs services qui mènent la lutte contre l'ennemi sur le territoire métropolitain, dont l'organisation est reconnue par le C.F.L.N. et qui ont à leur tête des chefs reconnus par le C.F.L.N.

واعتبرتهم جزءا لا يتجزأ من القوات المحـــاربة الفرنسية تتوافر فيه كل الشروط التى حددتها لائحة لاهاى لعام ١٩٠٧ . ورغم هذا القرار استمرت المانيا فى معاملة هذه القوات بوصفها قوات ارهابيـــة .

أنظر على صادق أبو هيف ، القانون الدولى العام ، ١٩٦١ ، صفحة ٧١٨ وما بعدها ، وحافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٤٠ .

١ — أن يكون على رأسهم شخص مسئول ٢ — أن يحملوا علامة مميزة واضحة عن بعد ٣ — أن يحملوا السلاح علنا ٤ — أن يتبعوا فى عملياتهم قوانين وعادات الحرب • وتتكون هذه القوات عادة من رعايا الدولة المحاربة ذاتها • انما ليس هناك ما يمنع من أن ينضم اليهم متطوعون من رعايا دول أخرى غير طرف فى الحرب (الفرقة الأجنبية) • وفى هذه الحالة يكون حكم المتطوعين كحكم الوطنيين من حيث تطبيق قواعد الحرب ومن حيث معاملتهم كأسرى حرب اذا وقعوا فى أيدى العدو •

وقد عملت اتفاقات لاهاى على وضع حل يوفق بين ادعاءات الدول فى ضرورة حماية قوات الاحتلال وان استمرار المعارك الحربية بعد اتمام احتلال الاقليم دون أن تظهر بادرة أو أمل فى اعادة الاحوال الى ما كانت عليه هو تحد لسلطة الاحتلال يتعين عقابه وبين حقوقه أهالى الاقاليم المحتلة (١) • ووازنت هذه الاتفاقات بين حقوق وواجبات الدولة المحتلة فالزمتها باحترام حقوق أهالى الاقليم المحتل كما ألزمت الآخرين بواجب الطاعة للدولة المحتلة (٢) • غير أن تطور صور الحرب الحديثة ورفض القوى الوطنية لصور الاحتلال العسكرى خلال

---

(١) «Il n'est pas une armée au monde qui accepterait de traiter selon les lois de la guerre l'armée et les populations des pays qu'elle envahit, admettant d'être traitée comme une troupe de bandits par cette même armée et ces mêmes populations.» Bassompierre, Revue de droit international et de législation comparée, 3rd ser., 4 (1923) p. 244.

ذكرها لوترباخت فى مقالته The limits of the operation of the law of War, H. Lauterpacht, B.Y.B. 1953, Vol. XXX, p. 215.

نظر أيضا Jean Pictet, The New Geneva Conventions for the protection of War victims, A.J.I.L. 1951, p. 462.

Howard Taubenfeld, International Armed Forces and the Rules of War, A.J.I.L., 1951, p. 671.

Major Richard R. Baxter, The so called unprivileged belligerency, Spies, Guerrillas and Saboteurs, B.Y.B., 1951, p. 321.

(٢) «During the occupation by the enemy, the sovereignity of the legitimate government of the territory is temporary latent and is not exercised... but it continues to exist and in no way passes to the occupant.»

أنظر مجموعة القوانين العسكرية البريطانية ، صفحة ١٤ وبعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى للمؤلفة ص ١٠٩

وايضا Georg Schwarzenberger, A manual of international law, 5th ed., 1967, p. 196.

الحرب العالمية الثانية وظهور صور المقاومة ، أيا كان اسمها ، دفعت الفقه والعمل والقضاء الدولى الى المطالبة بتعديل قوانين الحرب حتى تغطى أعمال المقاومة سواء داخل أو خارج الاراضى المحتلة وسواء توافرت فيها شروط لاهاى الاربع ، أم لم تتوافر • وساعد على ذلك وضوح وجهة النظر الماركسية فى حرب الشعب People's War باعتبارها طريق ضرورى ومشروع للدفاع عن النفس فى ظروف المجتمع الدولى المعاصر وصعوبة التوفيق بين اعلان عدم مشروعية الحرب ومطالبة أهالى الاقليم المحتل باحترام حقوق الدولة المحتلة دوليا (١) • هذا فضلا عما كشفت عنه الحرب العالمية الثانية من أن قيام دولة باحتلال جزء من اقليم دولة أخرى أو الاقليم كله وانسحاب الحكومة الشرعية منه ، قد لا يكون الا مجرد انتصار فى معركة لا يرتب انهاء حالة الحرب طالما ظلت هذه الحكومة تتحمل بمسئولياتها وتواصل الكفاح من أجل استعادة شعوبها واقاليمها •

فاذا ما رجعنا الى اتفاقات جنيف نجد أنها عبرت عن هذا التطور فى المادة الرابعة من اتفاقية جنيف الخاصة بأسرى الحرب • وتنص هذه المادة على أن من أسرى الحرب الذين تعنيهم هذه الاتفاقية ويقعون فى أيد العدو :

وقرر ماكنير = «The most important principle of law incident to belligerent occupation one that was not established until the last century — is that occupation does not displace or transfer sovereignty. The occupant is entitled to exercise military authority over the territory occupled, but he does not acquire sovereignty unless and until it is ceded to him by treaty of peace (which is the commonest method) or is simply abandoned in his favour without cession, or is acquired by him by virtue of subjection.» McNair, Legal Effects of War, 3rd Edit. 1948, p. 320.

ومجموعة القوانين البريطانية ، صفحة ١٤٣

(١) «The correct legal formulation is, it is submitted, that armed and unarmed hostilities, wherever occuring, committed by persons other than those entitled to be treated as prisoners of war or peaceful civilians may deprive such individuals of a protection they might otherwise enjoy under international law and place them virtually at the power of the enemy. « Unlawful belligerency » is actually « unprivileged belligerency. »

باكستر ، المقالة السابق الاشارة اليها ، صفحة ٢٤٣ .

١ ــ أفراد الميليشيا الاخرى وأفراد الوحدات المتطوعة الاخرى بما فى ذلك الذين يقومون بحــركات مقاومة نظامية ، ويتبعون أحد أفــراد النزاع ، ويعملون داخل أو خارج أراضيهم ، حتى ولو كانت هــذه الاراضى محتلة ، بشرط أن تتوافر فيهم الشروط الاتية : ١ ــ أن يكونوا تحت قيادة شخص مسئول عنهم ٢ ــ أن تكون لهم علامة مميزة ، ٣ ــ أن يحملوا السلاح علنا ، ٤ ــ أن يتبعوا فى عملياتهم قوانين الحرب وعاداتها •

٢ ــ شعب الاقليم غير المحتل الذى يحمل السلاح لقتال قوات العدو المتقدمة بشرط أن تتوافر فيهم الشروط التالية : ١ ــ أن يكون الاقليم لم يحتل بعد ، ٢ ــ أن يحملوا السلاح علنا ، ٣ ــ أن يحترموا قوانين الحرب وعاداتها •

كما تتضمن المواد ١٢ ــ ١٤ من اتفاقية جنيف الخاصة بالجرحى والمرضى النص على ضرورة احترام الجرحى والمرضى من أفراد الفئتين السابقتين فى جميع الظروف وبدون أدنى تفرقة •

ولنا هنا الملحوظات التالية :

أولا : فى حين اقتصرت أحكام لاهاى على حماية أفراد الميليشيا وأفراد القوات المتطوعة أى القوات المقاتلة المرتبطة بالجيوش المحاربة نجد أن الفقرة الثانية من المادة الرابعة قد مدت حمايتها الى أعضاء المقاومة المنظمة أى أنها غطت بحمايتها كل صور المقــاومة Guerrillas, Partisans, Resistance حتى ولو عملت مستقلة عن الجيوش النظامية •

ثانيا : أسبغت أحكام لاهاى وصف المحاربين على الفئات التى تقاتل خارج الاقاليم المحتلة ، فى حين تغطى أحكام المادة الرابعة أفراد المقاومة النظامية حتى ولو عملوا داخل الاراضى المحتلة طالما توافرت فيهم الشروط الاربعة المذكورة بها •

ثالثا : اعترفت اتفاقات جنيف بحركات المقاومة المنظمة وطبقت عليها قواعد الحماية التى نصت عليها • واذا كانت هذه الاتفاقيات تخولهم التمتع بحقوق القوات المحاربة فانها من جهة أخرى تخضعهم وتلزمهم

بأحكام قوانين الحرب • ويعنى ذلك أن اتفاقيات جنيف قد هدفت الى اخضاع كل صور الحرب المادية والمنازعات المسلحة لحـــكم القانون سواء أكانت هـــذه الحرب رسمية أو غير رسمية ، مشروعة أو غير مشروعة (١) •

رابعا : حذت اتفاقيات جنيف حذو اتفاقات لاهاى فأعطت أفراد الشعب الذين يقومون فى وجه العدو وصف المحاربين ، وهو نص يغطى عمليات المقاومة غير المنظمة خارج الاراضى المحتلة • ولكنها لم تتعرض صراحة لوضع أفراد المقاومة غير المنظمة أو أفراد الشعب الذين يقومون بأعمال مقـــاومة فردية داخل الاراضى المحتلة • أى أنها لم تتعرض لوضع المدنيين الذين يحملون السلاح ضد قوات الاحتلال داخل الاراضى المحتلة • واشتراط توافر علامة مميزة فى هؤلاء الافراد كما تفعل الفقرة الثانية من المادة الرابعة أمر أثبت العمل استحالته نظرا لما يتطلبه نجاح العمليات التى يقومون بها من سرية وكتمان فضـــلا عن ترتيبه وتعليقه أهمية قصوى على الزى أو الملابس التى يرتديها أفراد المقاومة وهو أمر غير مقبول منطقيا هذا فضلا عما تفترضه من سيطرة المقاومة على جزء من أراضى الاقليم المحتل •

ويلاحظ أن مندوب الدانمرك قد تقدم فى المؤتمر الدبيلوماسى (٢) الذى ناقش اتفاقيات جنيف باقتراح يهدف الى اعتراف المؤتمر بأعمال المقاومة الفردية أى المقاومة غير المنظمة استنادا الى حق أفراد الشعب فى الدفاع عن أنفسهم ضد قوات الاحتلال واستمرار احتلال أراضيهم • وهو ما دفع المؤتمر الى اقرار المادة الخامسة من اتفاقية أسرى الحرب التى تقضى بأنه اذا ما ثار شك حول انتماء الافراد الذين يقومون بعمل عدائى ويقعون فى أيدى العدو الى أى من الفئات السابق الاشارة اليها فى المادة الرابعة فانهم يتمتعون بالحماية التى تقررها الاتفاقية الى أن تفصل فى حقيقة وضعهم محكمة مختصة :

---

(١) طبق قانون الحرب على صور المنازعات المسلحة المختلفة حتى قبل الموافقة على اتفاقات جنيف ، أنظر

Judgement of the International Military Tribunal for trial of German Major War Criminals, Cind, 6 964, H.M.S.O., 1946.

أنظر باكستر ، المرجع السابق ، صفحة ٣٢٧ •

(٢) أنظر Paul de la Pradelle, la Conférence Diplomatique et les Nouvelles Conventions de Genève du 12 Août 1949, 1951 p. 44 et suiv.

«S'il y a doute sur l'appartenance à l'une des catégories enumérées à l'article 4 des personnes qui ont commis un acte de belligérance et qui sont tombées aux mains de l'ennemi, les dites personnes bénéficieront de la protection de la présente convention en attendant que leur statut ait été déterminé par un tribunal compétent»

وهذا النص غير كاف لحماية أفراد المقاومة غير المنظمة (وهم أبطال فى نظر مواطنيهم وان كانوا ارهابيون فى نظر الطرف الاخر) ولا يؤدى الى حماية من يقوم بمقاومة الاحتلال بمفرده — أو دون أن تتوافر فيه الشروط المطلوبة — الا استنادا الى شبهات أو شكوك قد لا تثور بتاتا فى ذهن سلطات الاحتلال • وهو ما يفيد أن اتفاقيات جنيف لا تعترف الا بالمقاومة المنظمة التى تعمل داخل أو خارج الاراضى المحتلة وتسبغ على من يقومون بها وصف المحاربين • وهو اعتراف ناقص وغير كاف ولا يتفق مع التطور الحالى فى المجتمع الدولى من تصاعد فى عمليات المقاومة بصورها المختلفة فى كل أجزاء العالم كما لا يتفق مع الاتجاهات الحديثة فى الفقه والعمل الدولى (١) •

ولهذا تظهر ضرورة العمل على تعديل أحكام هذه الاتفاقيات ، اذ لا تكفى المادة الثالثة والمواد ٣٢ ، ٣٣ ، ٣٤ ، ٦٤ ، ٦٥ ، ٦٧ التى تنص عليها الاتفاقية الخاصة بحماية المدنيين لحماية أفراد المقـاومة غير المنظمة • وتوفر لنا اتفاقات جنيف عند التعديل سابقة لها أهميتها

---

(١) Art. 32: Les Hautes Parties contractantes s'interdisent expressément toutes mesures de nature à accuser soit des souffrances physiques, soit l'extermination des personnes protégées en leur pouvoir. Cette interdiction vise non seulement le meurtre, la torture, les peines corporelles, les mutilations et les expériences médicales ou scientifiques non-nécessitées par le traitement médical d'une personne protégée, mais également toutes autres brutalités, qu'elles soient le fait d'agents civils ou d'agents militaires.»

Art. 33 : Aucune personne protégée ne peut être punie pour une infraction qu'elle n'a pas commise personnellement. Les peines collectives, de même que toute mesure d'intimidation ou de terrorisme sont interdites.

Le pillage est interdit.

Les mesures de représailles à l'égard des personnes protégées et de leurs biens sont interdites. Art. : 34: La prise d'étage est interdite.

القصوى فى الاعتراف الجماعى بأعمال المقاومة فى المستقبل سواء أكانت هذه الاعمال منظمة أو غير منظمة (١) .

وتطبيقا لذلك قامت الجمعية العامة للامم المتحدة فى دورتها (٢٣) باصدار قرار فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٦٨ خاص باحترام حقوق الانسان ابان المنازعات المسلحة وتضمن هذا القرار فى بنوده الرئيسية الاحكام التى وردت فى القرار رقم ٢٣ الذى صدر عن المؤتمر الدولى لحقوق الانسان الذى دعت اليه الامم المتحدة وعقد فى ١١ مايو ١٩٦٨ . وقد دعى هذا القرار الى ضرورة العمل على تطوير قانون الحرب بما يتمشى مع الظروف الجديدة التى ادى اليها التطور فى الاسلحة وفى صور القتــال حتى يتم التغلب على طرق التفسير الضيق التى تذهب الى استخدام تطبيقه على صور المنازعات المسلحة المعلنة فى الوقت الذى يتم فيه الان الالتجاء الى استخدام القوة دون أن يقوم أحد الاطراف باعلان حالة الحرب .

وقد طالب قرار الجمعية العامة السكرتير العام للامم المتحدة مشاورة اللجنة الدولية للصليب الاحمر والمنظمات المختصة الاخرى لدراســة الاجراءات اللازم اتخاذها لضمان تطبيق الاتفاقات والقواعد الانسانية على كل صور المنازعات المسلحة ، ولوضع اتفاقات دولية جديدة توفر حماية حقوق المدنيين وأسرى الحرب والمحاربين فى أى نزاع مسلح ولمنع وتقييد استخدام وســائل وطرق معينة اثناء ســير العمليــات المسلحة (٢) .

---

(١) أنظر بحث الدكتور عز الدين فوده عن شرعية المقاومة ، فى المجلد الاول للدراسات فى القانون الدولى الذى أصدرته الجمعية المصرية للقانون الدولى عام ٩٦٩ صفحة ١ وما بعدها .

(٢) طالب مندوب الاردن فى اجتماع هيئة الصليب الاحمر الدولية الذى انعقد فى استنبول فى سبتمبر عام ١٩٦٩ بضرورة العمل على تغيير ونعــديل اتفاقات جنيف بما يتمشى مع الظــروف المعــاصرة .

الفصل الثانى

الوضع القانونى للقاومة الفلسطينية بمعناها الواسع

تمهيد :

اعترفت القواعد الدولية التقليدية بالنظام الاستعمارى واعتبرت المستعمرة جزءا من دولة الاصل واعتبرت ادارة المستعمرة من صميم أعمال السيادة الداخلية لدولة الاصل ، وبالتالى تخرج عن دائرة القانون الدولى العام • وأهمل القانون الدولى شعوب هذه المناطق ، فلم تكن موضوع حماية القانون الدولى الذى لم يكن يعترف لها بأهلية التمتع بأى حق من الحقوق سواء أكان حق السيادة أو حق الشخصية الدولية أو حق التعامل الدولى ، فهى معتبرة خارج نطاق القواعد الدولية وتقتصر صلتها بها على اعتبارها قابلة لان تكون موضوع امتلاك من قبل دولة مسيحية • غير أن النظام الاستعمارى القديم أخذ ينهزم ، منذ بداية القرن العشرين أمام تيارات الروح القومية والمطالبة بحق تقرير المصير • وعززت الحرب العالمية الاولى والثانية الهجوم على هذا النظام وتولدت أفكار ومبادىء دولية جديدة تتعارض مع الافكار والمبادىء التى كان يستند اليها النظام الاستعمارى التقليدى • وشهد العالم أكبر حركة تحررية فى التاريخ وهى تحرر مئات الملايين من البشر من السيطرة الاستعمارية ، وقامت دول جديدة مستقلة أخذت تطالب بنصيبها فى الحياة الدولية وفى المساهمة الفعلية فى تقرير مصير العالم •

وكان لظهور هذه المجموعة الجديدة من الدول المستقلة — وقد كانت من قبل دولا تابعة أو مستعمرات — أثر كبير فى تعديل وتغيير الفكر الدبلوماسى التقليدى • فقد جمعت بينها مجموعة من العوامل المتشابهة دفعتها الى التضامن وبذل الجهد خصوصا وان ممارسة هذه الدول لحريتها وحقوقها فى السيادة وضعتها وجها لوجه أمام مجموعة من القواعد الدولية التقليدية اشتركت فى وضعها جماعة الدول الاوربية الكبرى منذ قرون وهدفت بها الى المحافظة على توازن القوى فيما بينها

وتحقيق سيطرتها التامة على العلاقات الدولية وتنظيم التنافس على اقتسام المستعمرات .

وكان الصراع العالمى خلال فترة الانتقال من النظام الدولى التقليدى الذى قام على السيطرة ، الى نظام جديد يقوم على التعاون بين الامم دعامته الحـــرية والمساواة والعـــدالة من أجل تنمية الرخاء الدولى والداخلى ، أثره فى ازدياد نشاط الاستعمار للمحافظة على مراكز نفوذه فى أشكال جديدة وبوسائل جديدة تمثل تهديدا خطيرا للسلام العالمى . وقد اتخذت هـــذه الوسائل شـــكل الاحلاف والتكتلات الاقتصـــادية والعسكرية والخلافات العنصرية والتدخل السياسى بل والعسكرى . ولهذا تضامنت الدول الجديدة لفرض وجودها وشخصيتها الدولية لوضع أسس جديدة للعلاقات الدولية تعجل بنهاية السيطرة الاجنبية على الشعوب ، وتجعل من التعاون السلمى القائم على مبادىء الاستقلال والمساواة فى الحقوق بين الشعوب شرطا أساسيا لحرية هذه الشعوب وتقدمها ، كما تجعل من السلم المرتكز على قواعد العدالة مصدر وقاعدة تحكم العلاقات الدولية بدلا من السلم القائم على ضرورة المحافظة على الاوضاع الموجودة التى قد تســـندها اتفاقات اســـتعمارية تقليدية . وولدت المخاطر المشتركة التى تهدد كيان الشعوب حديثة التحرر زيادة التضامن بينها مما كان له أثره الفعال داخل الامم المتحدة ودوره البارز فى القرارات التى صدرت عن هـــذه الهيئة والتى تعبر فى النهاية عن مجتمع دولى جديد تشارك كل وحداته — دولا ذات سيادة أم أقاليم تابعة — فى وضع أسسه واستحداث القواعد الجديدة التى تحفظ لكل وحدة حقوقها وآمالها .

واذا كان أساس القانون الدولى فى رأى غالبية علمائه انما هو رضا الدول عامة بالخضوع لاحكامه ، واذا كانت قاعدة الرضا هى القاعدة التى تمكنت بها جماعة القـــانون الدولى التقليدى من ابراز حقوقها وللمحافظة عليها فان القاعدة نفسها هى وسيلة الجماعة الدولية الحديثة فى المحافظة على حقوقها والدفاع عنها .

وفى ضوء هذه العوامل والظروف يمكننا أن نقرر أن قواعد القانون الدولى الحديث ترتكز على قاعدتين رئيسيتين :

الاولى : هى القاعدة الخاصة باحترام السيادة الاقليمية والاستقلال السياسى للدول الاعضاء •

الثانية : هى القاعدة الخاصة بضرورة احترام حق الشعوب فى تقرير مصيرها أما بالطرق السلمية (الاستفتاء) مثلا وأما بالقوة المسلحة دفاعا عن حقها فى استرداد سيطرتها على ثرواتها وأقاليمها •

والقاعدة الاولى لا تحتاج الى تفصيل جديد ، فهى احدى القواعد التقليدية التى تعرض لها علماء القانون الدولى بالبحث والدراسة المستفيضة ، وان كانت تمر حاليا بتطور جذرى سوف نتعرض له خلال دراستنا لحق تقرير المصير •

اولا : حق تقرير المصير :

ودراسة حق تقرير المصير دراسة لها أهمية قصوى تدفعنا الى مطالبة الفقه العربى بالعناية وشرحه وتوضيح أبعاده المختلفة • وسوف نقتصر هنا على بحث ما يتعلق منه بموضوع المقاومة المسلحة ونأمل فى أن نتمكن فى القريب من تقديم بحث متكامل عنه •

وتعريف حق تقرير المصير وتعيين أشكاله المختلفة وترتيب النتائج القانونية اللازمة عليها يشكل حاليا — بجوار تعريف العدوان — أحد المشاكل الرئيسية التى تواجه علم القانون الدولى المعاصر • ويرجع ذلك بصفة رئيسية الى التعسف الذى صاحب استعمال هذا الحق فى أعقاب مناداة الرئيس الامريكى ولسون به خلال الحرب العالمية الاولى • ومن الامانة أن نقرر هنا أن حق تقرير المصير قد ظهر وقتها كوسيلة سياسية للحصول على مؤازرة هذه الشعوب ومساعدتها للدول المتحالفة • ففى ديسمبر عام ١٩١٥ صرح الرئيس ولسون أن حق الفتح الذى كانت تعترف به القواعد الدولية التقليدية — يتعارض مع حق الشعوب فى اختيار حكامها ، وان الفتح والاستيلاء لا يدخلان فى برنامج الحكومات الديمقراطية ولا يتفقان مع مذاهبها (١) •

---

(١) صرح ولسون فى ٢٧ مايو سنة ١٩١٦
«Every people has a right to choose the sovereignty under which they shall live.

ولم يظهر تقرير المصير الا فى نقاطه الاربع التى أرسلها للكونجرس الامريكى فى ١١ فبراير سنة ١٩١٨ (١) وحينما طولب ولسون فى مؤتمر الصلح بتنفيذه ، أحس بالمخاطر التى تحيط بحلفائه (٢) ، ولذلك وبرغم أن حق تقرير المصير قد ورد فى مشروعاته الاولى والثانية فان عهد العصبة قد خلى من ذكره صراحة . وان كان هذا لم يمنع العهد من الاعتراف به بطريق غير مباشر فى النصوص التى عالجت الانتــداب ووضع الاقليات .

واذا ما رجعنا الى المواثيق والاتفاقات الدولية الحديثة التى تضمنت النص على حق تقرير المصير ، نجد أنها تستخدم عبارات مختلفة ،

كما كتب فى ٢٢ يناير ١٩١٧ فى خطاب له الى مجلس الشيوخ :

«No peace can last, or ought to last, which does not recognise and accept the principle that governments derive all their just powers from the consent of the governed and that no right anywhere exists, to hand people about from sovereignty to sovereignty as if they were property.»

Harold S. Johnson, Self-determination within the Community of Nations, p. 33.

Wilhelm Wingler, le droit de la libre disposition des peuples comme principe du droit international, Rev. Hellenique de droit international, 1957, p. 26.

(١) «National aspirations must be respected, people may now be dominated and governed only by their consent». «Self-determination» is not a mere phrase. It is an imperative principle of action which statesmen will henceforth ignore at their peril.» كما قرر فى النقطة الرابعة

«All well-defined national aspirations shall be accorded the utmost satisfaction that can be accorded them without introducing new or perpetuating old elements of discord and antagonism that would be likely in time to break the peace of Europe and consequently of the world».

«The central principle fought for in the war was that no government or group of governments has the right to dispose of the territory or to determine the political allegiance of any free people».

J.H.W. Verzijle, International Law in Historical perspective, 1968, Vol. I, p. 321.

D.C. Watt, Frank Spencer, Neville Brown, A History of the World, 1968, p. 369.

(٢) «The more I think about the President's declaration as to the right or «self-determination»; the more convinced I am of the danger of putting such ideas into the mond of certain races. It is bound to be the basis of impossible demands on the Peace Congress and create trouble in many louds...... The phrase is simply loaded with dynamite...... What a calamity that the phrase was ever uttered ...... What misery it will cause. »

أنظر : فرتسجل ، المرجع السابق ص٣٢١

فالمواد الاولى والخامسة من ميثاق الامم المتحدة (١) تشير الى حق الشعوب فى تقرير مصيرها ....self-determination فى حين تتكلم المواد ٧٣ ، ٧٦ عن الحكم الذاتى ....self-goverment والاستقلال ... independence (٢) وتساوى اتفاقات حقوق الانسان الصادرة عام ١٩٦٦ بين حق تقرير المصير وبين الحق فى الحكم الذاتى فى المادة الاولى التى تقرر « لكافة الشعوب الحق فى تقرير المصير . ولها ، استنادا الى هذا الحق ، أن تقرر بحرية كيانها السياسى وأن تواصل بحرية نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى .. » وصورة حق تقرير المصير فى ميثاق الامم المتحدة واتفاقات حقوق الانسان تبعد تماما عن الصورة التى رسمها له ولسون ، وعما انتهى اليه تطبيق هذا المبدأ فى عام ١٩١٩ وفى العمل الدولى اللاحق : فقد افترض حق تقرير المصير وقتهـا وجود الشعوب كجماعات محددة تمارس حقهـا فى الحرية والاستقلال وتكوين الحكومات الوطنية ، وأعطت شعوب مجموعة من الاقاليم التى تتنازعهـا المطالبات الدولية المختلفة ، تقرير مصـيرها — بواسطة الاستفتاء — حتى تقرر ما اذا كانت تتبع هى وأقاليمها دولة معينة . وبعبارة أخرى تم اعطاء هذه الشعوب الحق فى تقرير مصيرها الخارجى . فى حين يضيف ميثاق الامم المتحدة واتفاقات حقوق الانسان حق الشعوب فى تقرير مصيرها الداخلى الى حقها فى تقرير مصيرها الخارجى . ويرتبط حق تقرير المصير ، بهذا الشكل ، ارتباطا وثيقا بطبيعة النظام القانونى الدولى وبتكوين المجتمع الدولى نفسه ويعمل على تأكيد حق الشعوب فى تقرير مصير الوحدات الوطنية فى النظام الدولى المعاصر (٣) .

---

(١) أعلن الحلفاء خلال الحـرب العـالمية الثانية انهم يقاتلون من أجل الحفاظ على مجموعة من المبادىء الرئيسية من بينها تقرير المصير . وورد النص عليه بطريقة غير مباشرة فى اعلان الدول الموقعة على ميثاق الاطلنطى بأنها لا ترغب فى احداث تغييرات اقليمية لا تتفق مع رغبات الشعب التى يعلن عنها صراحة وأنها تحترم حق كل الشعوب فى اختيار شكل الحكم الذى يلائمها . وصرح تشرشل فى أعقاب ذلك أن ميثاق الاطلنطى لا يقصد بذلك الا الشعوب الاوربية التى وقعت تحت نير النازية ويهدف الى اعادة السيادة والحكم الذاتى والحياة الطبيعية الوطنية لهذه الشعوب .

(٢) اقترح الاتحاد السوفيتى — خلال مداولات الدول الكبرى — النص الخاص بأن العلاقات الودية بين الأمم يجب أن تبنى على أساس المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها كهدف من أهداف الامم المتحدة . وأعلن مولوتوف وقتها أن حكومته تناصر حركات البلاد التابعة للحصول على استقلالها الوطنى .

(٣) «Self-determination as a concept has become closely linked with the nature and scope of the international community itself. Its

ولنا أن نتساءل عن ماهية الجماعات التى تتمتع بحق تقرير المصير ؟

جرى العمل الدولى فى عهد عصبة الامم وبعد قيام الامم المتحدة على اعطاء حق تقرير المصير للجماعات التى رغب المجتمع الدولى فى الاعتراف بها كأمم مستقلة . وتم تعريف الاخيرة بأنها الجماعات التى لها أهلية وقدرة التمتع بالاستقلال وممارسته . ويبدو من ذلك أن الجماعة الدولية أرادت الاعتراف لهذه الجماعات بالشخصية القانونية الدولية أى بالحق فى تكوين دولة ، وربطت بالتالى بين معنى الشعب ومعنى الامة . وأعمال حق تقرير المصير بهذا الشكل أو بتكوين المجتمع الدولى نفسه (١) . ولهذا تبدو أهمية تحديد ماهية الامم أو الجماعات أو الشعوب التى ترغب الجماعة الدولية فى منحها حقوق وامتيازات الدولة ذات السيادة ، خصوصا وأن الامانى والرغبات والامال الوطنية فى التحرر والاستقلال لا تعيرها الجماعة الدولية اهتماما كافيا الا اذا فرضت هذه الجماعات نفسها وأحرزت مكاسب معينة لا يمكن للجماعة الدولية تجاهلها . ومن الملاحظ أن حق تقرير المصير لا تتم ممارسته دائما فى العمل الدولى المعاصر بالطرق السلمية وأن الجماعة الدولية لم تهتم فعلا باعطاء حق تقرير المصير الا للشعوب التى لجأت الى طرق المساعدة الذاتية ومارست بالقوة حقها فى تقرير المصير أو بمعنى أدق قامت بالثورة على وضع قائم وموجود (٢) .

أولا : فى ميثاق الامم المتحدة :

يلاحظ أن ميثاق الامم المتحدة قد ربط بين حق تقرير المصير وبين مبدأ السيادة والاختصاص الداخلى على الوجه التالى : تؤكد الفقرة

---

central focus is the sovereignty of a people as a nation, concerning the status of national units within the international system, and the style of international relations.»

انظر جونسون ، المرجع السابق ، صفحة ٧ .

(١) انظر النظرية المعاصرة للاعتراف ، لكاتبة البحث ، ملحق المجلد رقم ١٩٦٣/١٩ من المجلة المصرية للقانون الدولى ، مجموعة المحاضرات التى القيت بدار الجمعية المصرية للقانون الدولى عام ١٩٦٤ .

«Self-determination when self-exercised involved revolution.» Rupert Emerson, From Empire to Nation, p. 307 — 399.

ذكرها جونسون ، المرجع اسابق ، صفحة ٣١ .

(٢) انظر فرتسجل ، المرجع السابق ، صفحة ٣٢٢ .

الثانية من المادة الاولى من الميثاق ضرورة انماء العلاقات الودية بين الامم على أسس احترام المبدأ الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها • وتنص المادة الثانية من الميثاق على أن تعمل الهيئة وأعضاؤها فى سعيها وراء المقاصد المذكورة فى المادة الاولى وفقا لمجموعة من المبادىء على رأسها مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها واحترام سلامة الاراضى والاستقلال السياسى لهذه الدول •

فما هو المعنى المقصود بالامم وما هو المعنى المقصود من أن الشعوب لها تقرير مصيرها التى تنص عليها هذه المادة ؟

١ — يذهب البعض الى أن كلمة الامم « الواردة فى صدر الفقرة الثانية من المادة الاولى تعنى الدول وأن هذه الفقرة لم تقصد اعطاء حق تقرير المصير للجماعات القومية الموجودة على أقاليم الدول الاعضاء • أما كلمة الشعوب ، فهى كلمة تحتمل أحد تفسيرين : (أ) أن يكون الميثاق قد قصد بها الجماعات الهامة التى تكون شعب الدولة والتى تتميز عن بعضها البعض بروابط مشتركة من وحدة الجنس والدين واللغة والعادات ••• الخ • ويرغب فى منحها حق تقرير المصير دون أن يحدد بصراحة معنى الشعوب أو السلطة المختصة بتحديد وتعيين الجماعات التى تندرج تحت هذا الوصف • (ب) أن يكون الميثاق قد قصد الاشارة الى كل الافراد من الجنسين معا الذين يؤلفون شعب الدولة ويقطنون اقليمها وتربطهم بها رابطة الولاء • ووفقا للمفهوم الاخير فان كلمة الشعوب الواردة فى المادة الاولى تعنى رعايا الدولة بغض النظر عن الروابط القومية ، وهو تفسير يوحد بين معنى « الامم » الوارد فى صدر الفقرة ومعنى الشعوب ويرمى الى توفير المساواة فى الحقوق للدول ذات السيادة ويخولها الحرية المطلقة فى تنظيم حياتها الداخلية وفقا لما تختاره من المذاهب [1] •

---

(١) انظر Norman Bentwich and Andrew Martin, A Commentary on the Charter of the United Nations, 1950, p. 7.

والنتائج التى تترتب على اعطاء الشعوب تقرير مصيرها تختلف تبعا لكل من التفسيرين (١) فالتفسير الاول يعطى للجماعات الوطنية القومية حرية اختيار نظم الحكم التى توافقها بالطريقة التى تراها محققة لامالها مع كفالة المساواة التامة بينها فى هذا الخصوص (الحكم الذاتى) كما يتطلب ضرورة استفتاء الاقاليم التى يراد فصلها عن دولة وضمها لدولة أخرى • والتفسير الثانى يعطى الدولة السلطة التقديرية المطلقة فى تنظيم كيانها الداخلى بالصورة التى تراها •

٢ — ويذهب البعض الاخر الى أن الفقرة الثانية من المادة الاولى بأكملها هى اعلان عن حسن النية فى مواجهة الشعوب التى لم تحصل بعد على تقرير مصيرها ، غير أنها لا تكفى كأساس لمطالبة الشعوب غير المتمتعة بالحكم الذاتى بتغيير وضعها القانونى (٢) • فى حين ذهبت لجان الامم المتحدة الى أن تقرير المصير يتفق مع أهداف الميثاق بالدرجة التى يعبر بها عن حق الشعوب فى الحكم الذاتى •

ثانيا : فى اتفاقات حقوق الانسان :

تجدد الخلاف حول معنى « الامة » و « الشعب » عند نظر المشروعات الاولى لاتفاقات حقوق الانسان • فقد تضمنت هذه الاتفاقات عبارة أن all peoples and nations لها الحق الجماعى فى تقرير المصير • وثار التساؤل من جديد حول المقصود بكلمة « الشعوب » وهل

---

(١) خلطت الجمعية العامة بينهما فى القرارات التى قامت باصدارها فى ١٦ ديسمبر ١٩٥٢

«1) Whereas the right of people and nations to self-determination is a prerequisite to the full enjoyment of all fundamental human rights... the States Members of the United Nations shall uphold the principle of self-determination of all peoples and Nations.»

«2) respect for the right of self-determination of peoples and Nations..., in particular with regard to the Peoples of non-self-governing territories......».

«3) Ways and means of ensuring international respect for the right of peoples to self-determination......».

أنظر فرتسجل ، المرجع السابق ، صفحة ٣٢٢ وما بعدها •

(٢) يقرر كلسن أن المقصود بالمادة ٢/٤ الاشارة الى العلاقات بين الدول وأن الربط بين « الشعوب » وبين الحقوق المتساوية لا يعنى الا الدول لان الدول كأشخاص قانونية دولية تتمتع بالمساواة فى الحقوق • فتقرير مصير الشعب معناه تأكيد سيادة الدول ، ومبدأ الحقوق المتساوية وتقرير مصير الشعوب معناه المساواة فى السيادة بين الدول •

ترمى الى اعطاء جماعة الافراد الذين جمعتهم المصادفة أو الظروف التاريخية على اقليم دولة معينة فكونوا شعب هذه الدولة حق تقرير المصير ؟ أم هل تقصد اعطاء هذا الحق للجماعات القومية الموجودة على اقليم الدولة ؟ واذا ما تمتعت الاخيرة بحق تقرير المصير فهل لها الحق فى أن تمارسه لتحقيق انفصالها عن الدولة أم هل يقتصر تمتعها بحق تقرير المصير على ممارسة حقها فى الحكم الذاتى ؟ وهل يعنى هذا اعطاء حق تقرير المصير لكل الجماعات الموجودة على اقليم الدولة أيا كان وزنها أو حجمها ؟ (١) وما هو الوضع القانونى اذا ما انقسم شعب الدولة — تحت تأثير اختلاف الدين أو المذاهب السياسية — الى مجموعتين تتبادلان العداء وطالب كل منهما بالانفصال عن الاخر طبقا لحق تقرير المصير بعد أن كانا يكونان وحدة قومية ودولية واحدة ؟

ولعل هذا ما دفع اللجنة الخاصة التابعة للجمعية العامة الى حذف كلمة nation من مشروع لجنة حقوق الانسان فى ديسمبر عام ١٩٥٥ ولا تشير هذه الاتفاقات الان الا الى حق الشعوب فى تقرير مصيرها • والواقع أن اقتصار الاتفاقيات على تعبير « حق الشعوب » يفترض استبعادها لمفهوم الامة ورغبتها فى اعطاء هـذا الحق لجماعة الافراد التى تؤلف شعب الدولة • ويؤكد هذا المعنى ما ورد فى الفقرة الثانية من المادة الاولى من هذه الاتفاقات من أن للشعوب التصرف بحرية فى ثرواتها ومواردها الطبيعية ؟ فمن الواضح أن هذه الفقرة تقصد الافراد الذين يقطنون اقليم الدولة وتؤدى الى تفضيل التفسير الذى يطابق بين معنى « الشعب » ومجموع رعايا الدولة كما تحدده القواعد القانونية الداخلية وكما تشكل تبعا للظروف والاوضاع التاريخية ، وتخلط بالتالى بين حق تقرير المصير الخارجى وحق تقرير المصير الداخلى (٢) •

وتأخذ وجهات النظر الغربية والاسيوية الافريقية ودول الكتلة الشرقية بالمعنى الاخير • غير أن الدول الاسيوية والافريقية وتؤازرها

---

(١) «There emerges a clash of rights from different sources: the state has an indisputable prerogative and duty to defend. its own existence, and the nation comes likewise to be endowed with a right to overthrow the State.»

أمرسون ، المرجع السابق ، صفحة ٢٩٧ •

(٢) انظر جوسون ، المرجع السابق ، صفحة ٥١ وما بعدها •

فى ذلك الكتلة الشرقية لا ترتب عليه كل نتائجه وذلك حتى لا تعرض حقوق الاقاليم غير المستقلة للخطر • وعملا على رفع هذا التعارض ترفض المجموعة الاسيوية الافريقية الاعتراف بأن الدول التى تشرف على أقاليم غير متمتعة بالحكم الذاتى لها السيادة على هذه الاقاليم ، وتطالب باعطاء الشعوب والامم الخاضعة حق تقرير المصير والحصول على الاستقلال الوطنى • وهو ما دفعها الى التضامن داخل الجمعية العامة واصـــدار مجموعة من القرارات غيرت من المفهوم التقليـــدى للعـــلاقات القانونية الدولية فى النظـــام القانونى الدولى المعاصر • وتذهب جماعة الدول الغربية الى أنه اذا ما استقر الرأى على اعطاء الشعوب التابعة حق تقرير المصير فانه يتعين ألا يقتصر على هذه الشعوب والامم التابعة وانما يجب أن يمتد تطبيق حق تقرير المصير حتى يغطى كل الشعوب والامم أينما كانت ، طالما لم تعط حق المشاركة الكاملة فى تدبير أمورها • فلا معنى للمطالبة باعطاء حق تقرير المصير لشعوب أقاليم بعينها وحرمان شعوب وأمم أخرى من هذا الحق •

وسواء أخذنا بالمفهوم الاول أو بالمفهوم الثانى فان يهود العالم لا تتوافر فيهم الشروط التى يتطلبها التفسيرين • فاذا أخذنا بتفسير « الشعب » على أنه يعنى رعايا الدولة من الجنسين الذين يقطنون اقليمها ويخضعون لسلطانها وتربطهم بها رابطة الولاء فان يهود العالم الذين تفتح لهم أبواب فلسطين يتمتعون بجنسيات الدول التى يشكلون جزءا من شعبها ولا تتوافر فيهم هذه الشروط • واذا أخذنا بمد معنى الشعب حتى يغطى « الامة » كجمع من الناس تربطهم فيما بينهم روابط مشتركة من وجوه الجنس والدين واللغة والعادات والتقاليد فان يهود العالم لا تتوافر فيهم هذه المقومات لاختلافها باختلاف المجتمعات التى يعيشون فيها كما سبق لنا أن بينا فى حين يغطى كل من التفسيرين أهالى فلسطين (أنظر قرارات الجمعية العامة المتعاقبة الخاصة بحقوق شعب فلسطين وآخرها القرار الذى أصدرته عام ١٩٦٩) •

ثالثا : فى قرارات الجمعية العامة :

١ ــ أصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة عام ١٩٦٠ وبناء على تضافر جهود الدول الاسيوية الافريقية ، تصريحا خاصا بمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة تضمنه قرارها رقم ١٥١٤ الصادر فى ١٤

ديسمبر من هذا العام • وأعلنت الجمعية العامة فى هذا القرار عن ايمانها بأن عملية التحرر لا يمكن مقاومتها أو الرجوع بها الى الوراء وقررت فيه :

١ — أن خضوع الشعوب للاستعباد الاجنبى أو سيطرته أو استغلاله يعتبر انكارا لحقوق الانسان الاساسية ويناقض ميثاق الامم المتحدة ويهدد قضية السلام والتعاون فى العالم •

٢ — لجميع الشعوب الحق فى تقرير مصيرها ، ولها بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية نظامها السياسى وأن تسعى فى ظل هذه الحرية الى تحقيق نموها الاقتصادى والاجتماعى والثقافى •

٣ — يجب ألا يتخذ بأى حال تخلف الاقليم فى الميدان السياسى أو الاقتصادى أو الاجتماعى أو التعليمى ذريعة لتأخير الاستقلال •

٤ — يوضع حد لجميع أنواع الاعمال المسلحة أو أعمال القمع الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة ، حتى تتمكن من أن تمارس فى سلام وحرية حقها فى الاستقلال التام وتضمن سلامة اقليمها الوطنى •

٥ — كل محاولة تستهدف التقويض الجزئى أو الكلى للوحدة القومية أو سلامة اقليم أى بلد ، تعتبر منافية لاهداف ميثاق الامم المتحدة ومبادئه •

أما التوجيه المحدد الذى تضمنه التصريح ، فهو دعوة الدول المسئولة عن ادارة أقاليم غير مستقلة ، الى أن تتخذ التدابير الفورية اللازمة فى الاقاليم المشمولة بالوصاية أو الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى ، أو أية أقاليم أخرى لم تنل استقلالها بعد ، لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الاقاليم ، دون قيد أو شرط ، وفقا لارادة هذه الشعوب والرغبات التى أعلنت عنها بحرية ، دون تمييز بسبب الجنس ، أو العقيدة ، أو اللون وذلك حتى تتمكن من التمتع بالاستقلال الكامل والحرية التامة • وقامت الجمعية العامة بانشاء لجنة تصفية الاستعمار عام ١٩٦١ ، وفى عام ١٩٦٣ أصبحت هذه اللجنة هى المسئولة الوحيدة عن المسائل المتعلقة بالاقاليم التابعة باستثناء مجلس الوصاية •

٢ — وطالبت الجمعية العامة عام ١٩٦٥ الدول الاستعمارية **بالكف عن سياسة خرق حقوق الشعوب بتشجيع التدفق المنتظم للمهاجرين الوافدين الاجانب** وبتشتيت السكان الاصليين وترحيلهم ونقلهم ، ودعت اللجنة الخاصة الى تحديد موعد أقصى لنيل كل اقليم استقلاله وفقا لرغبات سكانه ، واعترفت فى نفس القرار **بمشروعية كفاح الشعوب الواقعة تحت الحكم الاستعمارى** من أجـــل **ممارســـة حقها فى تقرير المصــــير والاستقلال ودعت جميع الدول الى توفير المساعدة المادية والمعنوية لحركات التحرر القومى فى الاقاليم المستعمرة** • وفى قـــرارها رقم ٢١٣١ الذى أصدرته فى نفس الدورة — وهو الاعلان الخاص بعدم جواز التدخل فى الشئون الداخلية للدول وحماية استقلالها وسيادتها — وبعد أن فصلت الجمعية صور التدخل المختلفة أضافت فى البند السادس منه أن على جميع الدول احترام حق الشعوب والامم فى تقرير المصير والاستقلال •

٣ — وفى ٣٠ نوفمبر ١٩٦٦ أصدرت الجمعية العامة قرارا لم يقتصر على تأكيد ضرورة الامتناع عن استخدام القوة فى ميدان العـــلاقات الدولية ، بل أكد أيضا وفى نفس الوقت حق الشعوب فى تقرير مصيرها وفى الحصول على كل معونة ممكنة فى كفاحها وورد فى هذا القرار أن أى محاولة

«that people subjected to colonial oppression are entitled to seek and receive all support in their struggle which is in accordance with the purposes and principles of the Charter.»

يقصد بها حرمان الشعوب من هذا الحق تخالف ميثاق الامم المتحدة • وأعلنت الدول — على لسان مندوبيها — أن حق الشعوب المغلوبة على أمرها فى استخدام القوة فى كفاحها من أجل الحصول على الاستقلال أمر لا يمكن انكاره أو تجاهله كما يخلص من المناقشات التى دارت حول هذا القرار واصدار الجمعية العامة لقرار يدين كل أشكال التدخل فى الشئون الداخلية للدول ، ان صور المقاومة التى تقوم بها حركات التحرر الوطنية لا يمكن أن تعتبر تدخلا بل هى حركات تستوجب التشجيع حماية وصيانة لحقوق الشعوب فى تقرير مصيرها • وطالب منـــدوبو الدول التى لا تدير أقاليم غير متمتعة بالحـــكم الذاتى بأن اســـتمرار النظم الاستعمارية يهدد السلم والامن الدولى كما طالبوا بضرورة قيام مجلس الامن بالسماح والاذن باستخدام القوة فى مثل

هذه الاحوال طبقا لاحكام الفصل السابع من الميثاق •

٤ — ثم عادت الجمعية العامة فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٦٦ وقررت أن استمرار الحكم الاستعمارى تهديد للسلم والامن الدولى **واعترفت بمشروعية كفاح الشعوب الخاضعة للحكم الاستعمارى فى سبيل ممارسة حقها فى تقرير المصير والاستقلال** •

«Recognition of the legitimacy of the struggle of the people under colonial rule to exercise their right to self-determination and independence.»

وطالبت كل الدول بتقديم كل **المساعدات المادية والمعنوية لحركات التحرر الوطنى فى الاقاليم المستعمرة** •

«to provide material and moral assistance to the national liberation movements in colonial territories.

ولا شك أن الجمعية العامة قد غيرت بهذه القرارات القواعد الدولية التقليدية التى كانت تحكم العلاقات بين الدول الاستعمارية وبين الاقاليم التابعة وأقرت أن هذه الموضوعات لم تعد تدخل فى الاختصاص الداخلى للدولة • وألغت بفعالية الفواصل التى كانت تفرق بين الاختصاصات الداخلية والاختصاصات الخارجية ، وأسبغت المشروعية القانونية الدولية على حركات التحرر الوطنى وأعتبرتها مسائل تخرج عن الاختصاص الداخلى للدولة واعترفت لها بوضع قانونى دولى يرتب لها منطقيا الحقوق والالتزامات القانونية الدولية المرتبطة به •

ونستطيع أن نقرر اذن أن ممارسة حق تقرير المصير فى النظام الدولى المعاصر تتم الان بأحد طريقين كلاهما قانونى ومشروع :

الاول : الطرق السلمية كالاستفتاء وقد جرى العمل على اشراف الامم المتحدة على عملية الاستفتاء ضمانا لسلامة نتائجها •

الثانى : استخدام القوة بواسطة حركات التحرر الوطنى أو بمعنى أدق التجاء الشعوب للمقاومة المسلحة فرادى أو جماعات دفاعا عن حقوقها المسلوبة وعملا على استرداد سيطرتها على ثرواتها وأقاليمها •

وهو ما يدفعنا للتعرض فى لمحة سريعة الى هذه الصورة الجديدة — القديمة فى نفس الوقت قدم التاريخ — للدفاع عن النفس فى المجتمع الدولى المعاصر •

ثانيا : حق الدفاع الشرعى عن النفس :

من الثابت أن القواعد القانونية التى تسمح باستخدام القوة لتحقيق المصالح الذاتية لاشخاص نظام قانونى معين تؤدى فى النهاية الى انهيار هذا النظام من أساسه • فالنظم القانونية يجب أن تعمل على تنظيم استعمال القوة ، كما يرتبط وجودها واستمرارها على تمتعها هى نفسها بالقوة اللازمة لفرض احترام قواعدها وأحكامها • ومن المنطقى أن القول بضرورة ممارسة القوة فى نطاق المشروعية القانونية لا يكفى لفرض احترام القواعد القانونية ، فقد كشفت طبيعة المجتمعات البشرية عن تجاهلها المطلق للقواعد القانونية الا فى الحالات التى صاحبت فيها هذه القواعد القوة اللازمة لفرض احترام أحكامها • ويرجع الفضل فى نجاح الجماعات الانسانية فى وضع النظم القانونية الملزمة سواء فى النطاق الخارجى أو النطاق الداخلى بالدرجة الاولى الى تنظيمها لصور ممارسة القوة واخضاعها لقواعد القانون وأحكامه •

وتعترف القواعد الدولية الحديثة بمشروعية التدابير الجماعية ضد الدولة التى تخالف التزاماتها الدولية الخاصة بالامتناع عن استخدام القوة كما تعترف بحق الدول ذات السيادة فى الدفاع عن نفسها اذا اعتدت عليها قوة مسلحة صيانة لحقها فى البقاء طالما تم ذلك فى نطاق القواعد القانونية الدولية • ويترتب على ذلك أن التدابير الجماعية واجراءات الدفاع الشرعى عن النفس هى أعمال مشروعة رغم النص الصريح على منع استخدام القوة (١) •

وحق الدفاع عن النفس هو حق طبيعى أزلى ومقدس لا يقبل التنازل سواء من جانب الفرد أو الجماعات وهو النتيجة الطبيعية لحقهم فى البقاء والمحافظة على النفس • وممارسة حق الدفاع الشرعى تحمى قيما اجتماعية تفضل تلك التى اعتدى عليها فعلا ويرجع ذلك الى ان ممارسة هذا الحق تفترض وقوع عدوان مخالف للقواعد القانونية التى يقررها النظام القانونى ، ووظيفة الدفاع الشرعى هنا هى اعادة احترام القواعد القانونية وسيادتها • وهو ما يكشف لنا عن الخاصية الاجتماعية المتميزة للدفاع الشرعى عن النفس • وتعالج كل من النظم

---

(١) انظر كتاب بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى ، ١٩٦٩ ، صفحة ٧٣ وايضا كتا بالنظرية المعاصرة للحياد ، للمؤلفة ، صفحة ١٠٥ .

القانونية الداخلية والدولية الدفاع عن النفس باعتباره حقا أصيلا يتمتع به الفرد كما تتمتع به الجماعات والدول ، فكل شخص طبيعى كان أو معنوى له الحق بل وعليه واجب الدفاع عن نفسه اذا ما تهدده خطر داهم وحال • غير أن طبيعة هذا الحق تختلف فى النظام القانونى الداخلى عنها فى النظام القانونى الدولى وأن تشابهتا ، فالنظم الداخلية تعترف للافراد بحق اتخاذ أعمال أصلا غير مشروعة اذا ما كانت لازمة لدفع خطر حال ومباشر غير مشروع • وتتطلب معظم هذه النظم ضرورة توافر شروط معينة لممارسة هذه الاعمال أولها أن تكون اجراءات الدفاع عن النفس هى الوسيلة الوحيدة لرد العمل غير المشروع • ويظهر الدفاع عن النفس فى صورة أعمال مادية يقوم بها الفرد لدرء مخالفة قانونية اذا لم يمكن الالتجاء الى السلطة العامة لمواجهة هذا الخطر فى مكان ووقت وقوعه • وحق الدفاع الشرعى حق طبيعى أصيل والسلطة العامة تنوب عن الفرد فى تنظيم اقتضاء هذا الحق فاذا لم يتوافر هذا النائب استرد الاصيل حقه وتأكد لديه • وبعبارة أخرى فان الدفاع الشرعى هو اختصاص يعترف به للفرد للحلول محل السلطة الداخلية المختصة حالة غيابها عن مكان الواقعة وتخلفها عن درء الاعتداء وأداء وظيفتها الاجتماعية • وهو نفس الاساس الذى يستند اليه الدفاع عن النفس فى القواعد الدولية التى تعالجه بوصفه اجراء بوليسيا مكملا لهذه القواعد واستثناء من القاعدة الخاصة بالامتناع عن استخدام القوة (١) •

نخلص من ذلك أن الدفاع الشرعى فى النطاق الداخلى وفى النظام الدولى يلبس لباس الحق القانونى أو الاختصاص ازاء مبدأ الامتناع عن استخدام القوة • وهو قول تسنده القواعد القانونية الدولية ويؤكده العمل الدولى ، كما يتضمنه بصراحة نص المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة • وقد اقتصرت القواعد القانونية الدولية التقليدية على اعطاء هذا الحق للدول ذات السيادة ، وسايرتها فى ذلك أحكام المواثيق الدولية الحديثة ، يرجع ذلك الى اهمال القواعد التقليدية معالجة وضع الاقاليم والشعوب التابعة • وفى ظل هذه القواعد ارتبط حق الدفاع

---

(١) انظر بعض الجوانب القانونية للنزاع العربى الاسرائيلى ، صفحة ٧٤ وما بعدها وللمؤلفة ايضا النظرية المعاصرة للحياد ، ١٩٦٨ ، صفحة ١٠٥ وما بعدها ، شفارتزنبرجر ، المرجع السابق ، صفحة ٤٢٩ وكونيس رايت صفحة ٧٨ وما بعدها •

عن النفس ارتباطا مباشرا بنظرية الحرب واقتصر فقهاء القانون الدولى على دراسته دراسة نظرية بحتة تاركين للدول ذات السيادة السلطة المطلقة فى تطبيقه (١) • ونلاحظ أن ميثاق الامم المتحدة ، وان أخذ بمفهوم الدفاع عن النفس واعتبره حقا طبيعيا للدول ذات السيادة لها أن تركن اليه حالة تعرضها لعدوان مسلح ، فانه أغفل بيان حق الشعوب والاقاليم التابعة فى الدفاع عن نفسها واقتصر على تنظيم العلاقة بينها وبين الدول التى تقوم بادارتها فى الفصلين الحادى عشر والثانى عشر والثالث عشر دون أن يحدد لنا صورة واضحة عن كيفية ممارسة هذه الدول حقها فى تقرير المصير • وهو ما دفع الجمعية العامة الى اصدار مجموعة القرارات السابق الاشارة اليها ، وهى قرارات أكدت فى مجموعها حق استخدام القوة للوصول الى تقرير المصير • ومن الطبيعى أن الاقرار بمشروعية حركات التحرر الوطنى أو بتعبير آخر المقاومة المسلحة ، لابد أن يفهم فى ضوء التطور الذى تمر به القواعد القانونية الدولية حاليا فى سبيل اقرار حقوق الشعوب والاقاليم فى تقرير المصير • فكل من هذه الشعوب والاقاليم تعرضت لعدوان مباشر لم تستطع دفعه وقتها لغياب الكيان الداخلى المختص بحماية وصيانة حق هذه الشعوب فى الحياة وفى البقاء • فاذا ما ظهر هذا الكيان بأى صورة كانت ، وتم تنظيمه واستطاع الحصول على التأييد الشعبى كان للشعب فى ظله أن يمارس القوة بأشكالها المختلفة للدفاع عن حقوقه واسترداد ثرواته وأقاليمه • وتغطى المشروعية الدولية صور المقاومة المسلحة فى مثل هذه الاحوال (٢) •

---

(١) صرحت الدول عند التوقيع على اتفاق باريس بأن الامة :

«Seule a qualité de décider si les circonstances exigent le recours à la guerre pour sa propre défense et reste libre de défendre son teritoire contre une attaque ou invasion.»

ذكرها : S. Calogeropoulos — Stratis, Rev. Hellenique de droit international, Juillet — Septembre 1953, p. 221.

(٢) استولت الهند عام ١٩٦١ على « جوا » بعمل عسكرى ووقعت بقرارات الامم المتحدة الصادرة عام ١٩٦٠ • ولم يصدر مجلس الامن رغم عرض الموضوع عليه — قرارا بادانة الهند كما لم يحول النزاع الى الجمعية العامة •

خلاصة البحث

قامت الامم المتحدة باقرار مشروعية المقاومة المسلحة الوطنية المنظمة (حركات التحرر الوطنى) ووسعت بالتالى من مفهوم الحرب كما استقرت فى القواعد الدولية التقليدية • ويلزم هنا تحديد النتائج القانونية التى تترتب على قرارات الامم المتحدة السابق الاشارة اليها • فمن المعلوم أن الوضع فى النظام القانونى الدولى يختلف اختلافا جوهريا عنه فى النظم القانونية الداخلية ، فالمشرع فى النظم الاخيرة يعمد عادة الى الربط بين القاعدة القانونية الجديدة وبين النتائج التى تترتب عليها فى نفس النص التشريعى الجديد ، وهو أمر يصعب تحقيقه فى النظام القانونى الدولى الذى تجد فيه الدول — وهى الهيئة التشريعية — مشقة كبيرة فى التوصل الى صياغة القرار مما يدفعها عادة الى اغفال التعرض لاثاره ونتائجه • ومن الواضح أن القول هنا بأن القرارات الجماعية الصادرة عن الجمعية العامة تقتصر على تقرير مجموعة من القواعد لا تتوافر فيها قوة الالتزام القانونى ولا ترتب أى نتائج قانونية أمر غير مقبول • ذلك أن القرار الجماعى لا يصدر فى فراغ قانونى ، وانما يعبر عن رأى الجماعة القانونية الحاضرة التى ينتظمها النظام القانونى الدولى ومتى ارتأت هذه الجماعة الاخذ بقاعدة جديدة تعين على افراد الجماعة الالتزام بها • فالنظم القانونية لا يمكن أن تحتوى على قواعد قانونية متعارضة ولرفع هذا التعارض تلجأ الجماعة الدولية الى تطبيق المبدأ الذى يقضى بأن القاعدة القانونية الداخلية اللاحقة تلغى ضمنا القاعدة القانونية السابقة التى تتعارض معها فى الحكم ، عملا على تحقيق الوحدة القانونية فى النظام القانونى الدولى • ومن المستقر عليه أن قواعد القانون الدولى وان نشأت بالتراضى فان هذا لا يعنى أبدا ضرورة صدور هذه الارادة فى شكل معين •

وفى ضوء ما تقدم نستطيع أن نخلص بالنتائج التالية :

أولا : عبرت الجمعية العامة بقراراتها المتعاقبة عن المفهوم التقليدى الذى قام عليه ميثاق الامم المتحدة الخاص بالمحافظة على السلم والامن الدولى • فاذا كان الميثاق قد تغاضى عن اعتبارات العدالة وغض الطرف عن بعض أنواع العدوان السافر فى سبيل المحافظة على السلم والامن الدولى وأعطى للدول ذات السيادة وسيلة التخلص من الرقابة الدولية

عن طريق الدفع بمبدأ الاختصاص الداخلى الذى تنص عليه المــادة الثانية من الميثاق ، فان قرارات الامم المتحدة واتفاقات حقوق الانسان قد ألغت الفواصل بين ما يعتبر من صميم الاختصاص الداخلى وما لا يعتبر وأسبغت المشروعيــة على صــور المقاومة المسلحة الوطنية وطالبت كل الدول بتقديم كل المساعدات المادية والمعنوية اللازمة لها •

ثانيا : منع ميثاق الامم المتحدة استخدام القوة فى ميدان العلاقات الدولية — الا فى حالات معينة — غير أن الامم المتحــدة باعترافها بمشروعية كفاح الشعوب الخاضعة قد أباحت استخدام هذه الشعوب للقوة فى سبيل الحصول على استقلالها وحريتها • فالحروب التحريرية اذن هى حروب مشروعة تقرها الجماعة الدولية الحاضرة فى الامم المتحدة اعمالا منها لقواعد العدالة وتغليبا لها على الـ statu quo • وصور التحرر الوطنى — لا يجب أن تقتصر على الحالات التى يخضع فيها شعب اقليم لسلطة أجنبية وسيطرة شعب آخر ، أو الحالات التى يقوم فيها شعب أجنبى باستغلال موارد شعب اقليم آخر وانما يجب ، من باب أولى ، أن تمتد لتشمل الحالات التى يخضع فيها اقليم شعب معين الى سيطرة شعب آخر بعد أن تم تجــريده بالقوة من سكانه الاصليين وتعانى البقية الباقية منه من تنظيم عنصرى استعمارى لا مثيل له كما هو حال الفلسطينيين •

ثالثا : واذا كانت القواعد الدولية التقليدية قد اقرت للدول ذات السيادة بحق الحرب وبحق الدفاع عن النفس ، واذا كانت القواعد الدولية الحديثة قد منعت الالتجاء الى استخدام القوة بين الدول ذات السيادة الا فى أحوال معينة منها حالة قيام هذه الدول بممارسة حق الدفاع الشرعى عن النفس فرادى أو جماعات فى سبيل المحافظة على الوضع القائم statu quo فان الامم المتحدة باعترافها بمشروعية حروب التحرير ومطالبتها للدول بتقديم المعونة المادية والمعنوية لها ، قد أقرت للشعوب فرادى أو جماعات حق الدفاع المشروع عن النفس تغليبا واعمالا لقواعد العدالة وأضافت بذلك صورة جديدة للاستخدام المشروع للقوة المسلحة • فحق التحرر الوطنى هو اذن امتداد لحق الدفاع عن النفس الوطنى • واذا كانت الحيازة الناتجة عن أعمال عدوانية هى عدوان مستمر فى حد ذاته ، فان تحرير هذه الاقاليم التى

تم الاستيلاء عليها بالقوة هو امتداد للحق الطبيعى فى مقاومة العدوان نفسه • فالمقاومة المسلحة المنظمة والدفاع عن النفس هما جانبان لحق واحد لا يمكن القول بمشروعية أحدهما دون الاخر كما أنهما لا يقبلان التنازل •

رابعا : ونظرا لان القرارات الدولية لا تصـــدر فى فراغ قانونى ، ونظرا لان القاعدة القانونية يجب أن ترتب آثارها ونتائجها القانونية فان مشروعية حروب التحرير (أيا كانت مسمياتها — مقاومة مسلحة — تحرر وطنى •• الخ) ترتب مشروعية عمليات القائمين بها ويجب أن يعامل الآخرون باعتبارهم أطرافا فى الحرب الدائرة تنطبق عليهم أحكام قانون الحـــرب ويخضعون للقواعد والنصوص التى يتضمنها هـــذا القانون • فعلم القانون — ككل العلوم — يجب أن يبنى على حقائق الحياة الدولية • ولعل الحقيقة البارزة الاولى فى المجتمع الدولى المعاصر هى قيام المنازعات المسلحة بصورها المختلفة فى كافة أقاليم العالم المتفرقة • واذا كان قانون الحرب ، وهى حالة عدائية مسلحة فى العـــلاقات الدولية تهـــدف بها دولة الى فرض ارادتها على دولة أخرى ، قد ارتبط بصفة رئيسية حتى أوائل القرن العشرين واستند على مبدأ الدول ذات السيادة وضرورة احترام سيادتها الاقليمية واستقلالها السياسى ، فان حق تقرير المصير يغير من هذا المفهوم التقليدى ويعالج قانون الحرب بوصفه مجموعة من القواعد تنتظم كل صور المنازعات المسلحة أيا كان شكلها : تقليدى أم حديث ، وأيا كان الغرض منها : فرض ارادة طرف على طرف بالمعنى التقليدى أو فرض ارادة شعب يرغب فى تقرير مصيره والحصول على استقلاله وتأكيد سيادته •

خامسا : واذا ما وصلنا الى تقرير أن المقاومة المسلحة هى طرف فى حرب دائرة بالمعنى الواسع ، فانه يتعين الاعتراف لها بحق مطالبة الدول الغير مشتركة فى النزاع بمراعاة قواعد الحياد • وقد استقرت قواعد القانون الدولى على منع الدولة المحايدة من الاشتراك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة فى القتال • كما ألزمتها بالامتناع عن القيام بصفتها العامة بأى أعمال تجارية يكون من شأنها امداد المحارب بمواد لازمة للقتال (اتفاقية لاهاى الثالثة عشر) وهذا لا يمنع الدولة المحايدة من الابقاء على علاقاتها الدولية مع المحاربين • والحد الكامل

بين ما يدخل فى نطاق العمليات الممنوعة والعمليات غير الممنوعة لم يتحدد طبقا لقواعد معينة وانما استقر عليه العمل الدولى بالتدريج • وتلتزم الدولة المحايدة بمراعاة عدم التحيز المطلق لاى من المحاربين عند تقرير هذه الامتيازات • وقد استقر العمل الدولى على منع الدولة المحايدة من العمليات التالية ١ — تقديم المساعدات العدائية لاى من المحاربين ، ٢ — استخدام الاقليم المحايد كمركز للعمليات الحربية أو لتجميع المتطوعين ضد أحد المحاربين ٣ — تقديم الاسلحة أو الذخائر سواء عن طريق البيع أو الشراء ٤ — تقديم المساعدات الاقتصادية التى تأخذ شكل هبات أو قروض ، ٥ — الامتناع عن نقل الوسائل الحربية •

وتلتزم الدول المحايدة أيضا بمنع الدولة المحاربة أو ممثليها من اتيان أعمال معينة على أقاليمها قد يترتب عليها الاضرار بالطرف الاخر ، ويعطى للطرف المضرور الحق فى التدخل لايقاف الاعمال المحظورة • وهذا الواجب — واجب الدولة المحايدة فى احترام الحياد والزام الغير باحترام أقاليمها — يفرض على الدولة المحايدة أن تمنع مرور القوات والمعدات الحربية عبر أراضيها فاذا مرت قوات بالاقليم المحايد وجب عليها نزع سلاحها وأسرها حتى نهاية الحرب • واذا لم تقم الدولة المحايدة — لظروف معينة — باحترام واجباتها كان للطرف المحارب — وله العذر — القيام بالاعمال الانتقامية اللازمة (١) •

وبقدر قليل من حسن النية يمكن لكل دولة ولكل شعب أن يمارس حقوقه كاملة فى ظل نظام قانونى عادل يحافظ على حقوق كل وحدة من وحداته •

---

(١) أنظر للكاتبة ، النظرية المعاصرة للحياد ، ١٩٦٨ ، صفحة ٣٧ وما بعدها .

أهم المعاهدات المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية

للاستاذ جرجس يعقوب
مدير الادارة القانونية بالامانة العـــامة
لجامعة الدول العربية

١ ــ ميثاق جامعة الدول العربية :

اعتقد أن ميثاق جامعة الدول العربية هو أهم المعاهدات المعقودة بين الدول العربية فى الحقبة الاخيرة من تاريخ العلاقات العربية ففى الثانى والعشرين من شهر مارس ١٩٤٥ وبالقاهرة وقعت سبع من الدول العربية المستقلة وقتئذ وهى بحسب الترتيب الهجائى لاسمائها حينئذ : سوريا ، (الجمهورية العـــربية السورية) ، شرق الاردن ، (المملكة الاردنية الهاشمية) ، العـــراق (الجمهورية العراقيـــة) ، المملكة العـــربية السعودية ، الجمهورية اللبنانيـــة ، المملكة المصرية (الجمهورية العربية المتحدة) ، المملكة المتوكلية اليمنية (الجمهورية العربية اليمنية) ، ثم صـــدقت عليه شرق الاردن فى ١٩٤٥/٤/١٠ ومصر فى ١٩٤٥/٤/١٣ والعـــــراق فى ١٩٤٥/٤/٢٥ ولبنـــــان فى ١٩٤٥/٥/١٦ واليمن فى ١٩٤٦/٢/١٩ وقـــد أصـــــبح الميثـــــاق نافذا اعتبـــارا من يوم ١٩٤٥/٥/١١ **والميثـــاق الذى تســـتمد منه الجامعة كيانها القانونى هو معاهدة دولية بالمعنى المقصود فى القانون الدولى** • وكان قد سبق توقيع الميثاق أن اجتمع بالاسكندرية ممثلو خمس من الدول العربية هى سوريا والاردن والعراق ولبنـــان ومصر وقعوا بروتوكول الاسكندرية وذلك فى السابع من شهر أكتوبر ١٩٤٤ كمـــا وقعـــه ممثـــل الســـعودية فى ١٩٤٥/١/٣ وممثـــل اليمن فى

١٩٤٥/٢/٥ وقـــد تضمن بروتوكول الاســكندرية المبـــادىء التى ارتأى المؤتمرون يومئذ أن يقوم عليها ميثاق الجامعة •

ومن أهم ما تضمنه البروتوكول وتجدر الاشارة اليه هنا : ــ

١ ــ النص على حق الدول فى عقد الاتفاقيات التى لا تتعارض مع نصوص أحكام البروتوكول أو روحه (فقرة ٤ من أولا) •

٢ ــ النص على عدم جواز اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة من دولها (فقرة ٥ من أولا) •

وقد انضمت الى الميثاق على التوالى وبالتطبيق لحـكم الفقرة الثانية من المـادة الاولى منه كل من الدول العربية الآتية : ــ

المملكة الليبية (الجمهورية العربية الليبية)	فى ٢٨/٣/ ١٩٥٣
جمهورية الســودان (جمهورية السودان الديمقراطية الآن)	فى ١٩/ ١/ ١٩٥٦
الجمهورية التونسية	فى ١ /١٠/ ١٩٥٨
المملكة المغربية	فى ١ /١٠/ ١٩٥٨
دولة الكويت	فى ٢٠/ ٧/ ١٩٦١
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	فى ١٦/ ٨/ ١٩٦٢
جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية	فى ١٢/ ١٢/ ١٩٦٧

وبذلك أصبح عدد الدول الاعضاء فى الجامعة ١٤ عضوا •

واستنادا الى الوثيقة الملحقة بالميثاق والخاصة بفلسطين فان فلسطين تمثل فى مجلس الجامعة •

كما أنه استنادا الى الوثيقة الملحقة بالميثاق والخاصة بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة فان مجلس الجامعة كثيرا ما دعا ممثلين عن تلك البلاد الى الاشتراك فى أعماله عندما تكون هذه الاعمال متصلة بشئون تلك البلاد •

وتشارك فلسطين والبلاد العــربية غير المشتركة فى الجامعة فى أعمال اللجان التى تشكل فى نطاق الجامعة وذلك أعمالا للملحقين المشار اليهما والى حكم الفقرة الاخيرة من المــادة ٤ من الميثاق •

دور الجامعة فى كفاح العــرب :

بتوقيع الميثاق ظهرت جامعة الدول العربية فى مجال العلاقات الدولية كمنظمة دولية عربية أى كمنظمة اقليمية والجامعة على كل حال سعت وتسعى جاهدة لبلوغ هدف الحــركة الراميــة الى اقامة دولة قومية للعرب • وقد قدمت الجامعة للعــرب اداة تمكنهم من مواصلة الكفاح لتحقيق أهدافهم بصورة مشتركة موحدة •

وقيــام الجامعة على هذا النحو لم يكن الا مرحلة من مراحل النهضة العربية وطورا من أطوار القومية العربية وقد اعترف بروتوكول الاسكندرية بذلك عندما نص انه مع الاغتباط بهذه الخطوة المبــاركة ترجو اللجنة (اللجنة التحضيرية) أن توفق البلاد العربية فى المستقبل الى تدعيمها بخطوات أخرى وبخاصة اذا اسفرت الاوضاع العالمية بعد الحرب القائمة (الحرب العالمية الثانية) عن نظم تربط بين الدول بروابط امتن وأوثق (البند ثالثا من البروتوكول) كما أيد ميثاق الجامعة ذلك فيما بعد فى المــادة ٩ عندما نص على أن لدول الجامعة العربية الراغبة فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه فى هذا الميثاق أن تعقد بينها من العلاقات ما تشاء لتحقيق هذه الاغراض •

وضع الجامعة العربية بين أشخاص القانون الدولى العــام

قلنا أن الميثــاق خلق لنا تنظيما اقليميا وهو تنظيم قائم على الاختيار وعلى أساس الاحتفاظ بالســيادة ومن ثم فالجامعة ليست دولة فوق الدول وليست حكومة مركزية كما أنها لا تشكل أى نوع من

الاتحادات المعروفة فى القانون الدولى العـام • والجامعة بوصفها تنظيما دوليا تتمتع بالشخصية القانونية الدولية •

أهـداف الميثاق واغراضـة

لقد رسم الميثاق للجامعة أهدافا متعددة تسعى لتحقيقها يمكن اجمـالها فى : —

١ — صيانة استقلال الدول الاعضاء •

٢ — التعاون فى الشئون الاجتماعيـة والاقتصـادية والثقافية والصحية والقانونية والاعلامية الى غير ذلك من مجالات التعاون •

٣ — النظر فى شئون البلاد العربية ومصالحها •

٤ — التعاون مع الهيئات الدولية التى تقوم على كفالة الامن والسلام الدوليين •

ففى مجال صيانة الاستقلال :

لا شك ان صيانة الاسـتقلال هو الاساس المشترك للتنظيمات الدولية مهما اختلفت أشكالها فالتكتل قوة تمكن الاجزاء المنضمة اليه من مجابهة الاخطار التى تتعرض لها على نحو أقوى وأفعل مما لو ترك كل جزء وشأنه •

وكلنا يذكر وقوف الجامعة الى جانب سوريا ولبنان عندما تعرض استقلالهما للاعمال الاستفزازية من قبل فرنسـا عام ١٩٤٥ وتأييد الجامعة للامانى القومية لمصر عام ١٩٤٦ •

وتحقيقا للتعـاون فى الشئون الواردة (على سـبيل المثـال لا الحصر) فى الفقرة الثانية من المـادة ٢ من الميثاق عقدت الجامعة عددا كبيرا من الاتفاقيات سنتعرض لبيانها تفصيلا فيما بعد •

أما عن اختصاص الجامعة بالنظـــر فى شئون البلاد العـــربية ومصالحها بصفة عامة فمن ذلك عنايتها بالقضية الفلسطينية ووقوفها الى جانب معارك الحرية والاستقلال فى كل من ليبيا وتونس والمغرب والجزائر ، وتتعاون الجامعة مع غيرها من المنظمات الدولية والاقليمية فقد أنشأت علاقات عديدة مع الامم المتحـــدة ووكالاتها المتخصصة وبعض الهيئات الاقليمية الاخرى كمنظمة الوحدة الافريقية وكاللجنة القانونية الاستشارية لدول آسيا وأفريقيا •

مجلس الجامعـــة

ومن أهم الاجهزة العاملة فى نطاق الجامعة مجلسها الذى نصت المـــادة الثالثة من الميثاق بشأنه على أن « يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة •• الخ » •

وقد ثار تساؤل فى الفترة الاخيرة عن الوضع القانونى لاجتماعات القمة العربية أو اجتماعات مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية ومن رأينا فى شأن هذه الاجتماعات انها لمجلس جامعة الدول العربية وذلك استنادا الى نص المـــادة الثالثة ذاتها فاعمـــال النص خير من اهماله كما أنه ليست لهذه الاجتماعات من أغراض وأهداف الا تحقيق الاغراض التى من أجلها انشئت جامعة الدول العربية وهى أغراض غير واردة حصرا على ما تدل عليه شمول اختصاصات مجلس الجامعة • فيضاف الى ذلك ان هذه الاجتماعات تعقد بين الدول الاطـــراف فى ميثاق الجامعة وبدعوة من الجامعـــة وفى كنفها ولا يغير من ذلك انه يحضرها رؤساء الدول فمن المقرر قانونا أن رئيس الدولة هو الذى يمثلها فى علاقاتها مع الدول الاخرى •

ولا يمكن الكلام عن الميثاق كمعاهدة دوليـــة وما انبثق عنه من تنظيم اقليمى بغير التعرض لمسألتين هامتين يتم بتمامهما اســـتكمال التنظيم الاقليمى العربى لعناصر قيامه ، اقصد :

١ ـــ دفاع عسكرى عربى مشترك •

٢ ـــ قضـــاء دولى عربى •

أما عن الدفاع العربى المشترك فقد قام فعلا على نحو ما سنورده بشأنه تفصيلا فيما بعد ويهمنى الآن أن ابين انه استكمالا للتنظيم الاقليمى العربى الذى خلقه ميثاق الجامعة فقد أعد فى نطاق الجامعة مشروع يهدف الى انشاء محكمة عدل عربية تكون الاداة القضـــائية الرئيسية لدول الجامعة العربية وهى المحكمة المنصـــوص عليها فى المـــادة ١٩ من الميثاق ووافق مجلس الجامعة (منعقدا على مستوى الملوك والرؤساء العرب) بالاجماع على انشائها ولم تبق الا الموافقة على مشروعها بعد التوفيق بين وجهـــات النظر المختلفة بشأن بعض مواده •

وأود أن أشير الى أن قيام هذه المحكمة انما يكون عن طـــريق تعديل الميثاق طبقا لصريح نص المـــادة ١٩ منه ومن ثم فان الموافقة على نظام هذه المحكمة لن يكون بوثيقة دولية مستقلة تخضع لنظام التصديق اذ مجرد موافقة المجلس على نظام المحكمة بأغلبية الثلثين يجعل هذا النظام جزءا لا يتجزأ من الميثاق ومن ثم فانه لا يتصور أن تكون دولة عربية عضـــوا فى الجامعة غير ملتزمة بنظام المحكمة ولا أن تكون دولة عربية ملتزمة بنظام المحكمة بغير أن تكون عضوا فى الجامعة ولا أثر لهذا بطبيعة الحال على ما تقـــرر من جعل ولاية المحكمة اختيارية كما أن هذا لا يعفى الدول من أن تتخذ من الاجراءات اللازمة لكى يصبح هذا النظام جزءا من تشريعها الداخلى ملحقا بميثاق الجامعـــة •

٢ ـــ معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى :

قلنا أنه استكمالا لعناصر تنظيمنا الاقليمى العـــربى عقدت فى نطاق الجامعة العـــربية معاهـــدة للدفاع المشترك فقد وافق مجلس

الجامعة على هذه المعاهـدة بتاريخ ١٣/٤/١٩٥٠ فى دور انعقـاده العادى الثانى عشر وصدقت عليها تباعا كل من : —

ج. ع. س	بتاريخ ٣١/١٠/١٩٥١
ج. ع. م	بتاريخ ٢٢/١١/١٩٥١
المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٣١/ ٣/١٩٥٢
الجمهورية العـراقية	بتاريخ ٧ /٨ /١٩٥٢
المملكة العربية السعودية	بتاريخ ١٩/ ٨/١٩٥٢
الجمهورية اللبنـانية	بتاريخ ٣٤/١٢/١٩٥٢
ج. ع. يمنيـة	بتاريخ ١١/١٠/١٩٥٣

ودخلت فى دور التنفيـذ بعد ١٥ يوما من تاريخ ايداع وثائق تصديق أربع دول طبقا لنص المـادة ١٣ من المعاهدة ، وقد انضمت الى هذه المعاهدة بعد ذلك كل من :

المملكة المغـربية	بتاريخ ١٣/٦/١٩٦١
دولة الكويت	بتاريخ ١٢/٨/١٩٦١
الجمهورية التونسـية	بتاريخ ١١/٩/١٩٦٤
الجمهورية الجزائرية	بتاريخ ١١/٩/١٩٦٤
جمهورية السـودان	بتاريخ ١١/٩/١٩٦٤
المملكة الليبيـة (الجمهورية العربية الليبيـة الآن)	بتاريخ ١١/٩/١٩٦٤
جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية	بتاريخ ١٢/١٢/١٩٦٧

وبذلك أصبحت جميع الدول أعضاء الجامعة مرتبطة بمعاهـدة الدفاع المشترك وما تنطوى عليه من اقامة نظام دفاعى عسكرى فى المنطقة العـربية .

ولقد جاء تصديق الحكومة اليمنية على هـذه المعاهدة مرتبطا بعدة تحفظات الا أن الحكومة اليمنية قد أخطرت الامانة العامة أخيرا

بأنها سحبت هذه التحفظات ومن ثم أصبح ارتباطها بهذه المعاهدة مطلقا غير مقيد بأى قيد أو شرط .

ويمكن رد الاساس القانونى لعقد هذه المعاهدة أولا الى صدر المادة الثانية من الميثاق التى تنص على أن الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها .

وصيانة استقلال وسيادة الدول الاعضاء لا تتصور بغير أن يقوم فيما بين تلك الدول تعاون عسكرى وثيق ترد به عن نفسها كل عدوان محتمل على استقلالها وسيادتها كما أن اختصاص الجامعة بالنظر فى شئون البلا دالعربية ومصالحها تتطلب أن تتوافر لها هذه القوة اذا ما هدد هذه المصالح اعتداء خارجى .

وثانيا الى نص المادة (٦) من الميثاق التى تنص على أنه « اذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فورا ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر القرار بالاجماع فاذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل فى حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية » . والتدابير المشار اليها فى هذه المادة قد تكون اقتصادية وقد تكون عسكرية ومن ثم لزم أن يكون للجامعة نظام أمن جماعى تدرأ به عن دولها غائلة كل عدوان أيا كان نوعه أو مصدره .

على أننا نرى الى جانب هذه النصوص القانونية أن من الاسباب الدافعة الى ابرام هذه المعاهدة هو ما استهدفه واضعو الميثاق من استكمال حلقاته وأحكام روابطه لكى يجىء التنظيم الاقليمى العربى متماسكا متكاملا محققا للغرض منه حسبما تقتضيه طبيعة هذا التنظيم وتمشيا مع ما يستلزمه ميثاق الامم المتحدة من مثل هذه التنظيمات

الاقليمية فانه بالرجوع الى الفصل الثامن الذى أفرده ميثاق الامم المتحدة للكلام عن التنظيمات الاقليمية نجده ينص فى الفقرة ١ من المادة ٥٢ على أنه ليس فى هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات اقليمية تعالج من الامور المتعلقة بحفظ السلم والامن الدوليين ما يكون العمل الاقليمى صالحا فيها ومناسبا كما ينص فى الفقرة ١ من المادة ٥٣ على أن يستخدم مجلس الامن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع ولعل هذا يفسر لنا السبب فى الاشارة الى كل من ميثاق الجامعة وميثاق الامم المتحدة فى كل من ديباجة المعاهدة والمادة ٢ منها •

وجدير بالاشارة هنا الى أنه عندما جرت المناقشة فى مؤتمر دومبارتون أوكس (الذى أعد مشروع ميثاق الامم المتحدة) حول التنظيمات الاقليمية التى عناها الميثاق تساءل البعض عن المعيار فى تحديد المقصود بالتنظيم الاقليمى أو الضابط فى ذلك وقد اختلفت وجهات النظر عندئذ فى هذا الصدد • ويبدو أن الاتجاه الغالب كان الى جانب ضرورة أن يتوافر لكل تنظيم دولى على المستوى الاقليمى فى مفهوم ميثاق الامم المتحدة أن يكون هذا التنظيم قادرا على قمع العدوان فى منطقته عسكريا عند الاقتضاء •

وقد انبثقت عن معاهدة الدفاع المشترك الهيئات الآتية :

١ — مجلس الدفاع المشترك م ٦ من المعاهدة

٢ — اللجنة العسكرية الدائمة م ٥ من المعاهدة

٣ — الهيئة الاستشارية العسكرية — بروتوكول اضافى ملحق بالمعاهدة •

٤ — القيادة العربية الموحدة لجيوش الدول العربية وقد أنشئت استنادا الى معاهدة الدفاع المشترك وبموجب قرار من مجلس الجامعة (منعقدا على مستوى ملوك ورؤساء الدول العربية) •

ومن رأينا أن اختصاص مجلس الدفاع بالشئون العسكرية العربية لا يحرم مجلس الجامعة من هذا الاختصاص استنادا الى ما سبق بيانه من النصوص والاعتبارات يضاف الى ذلك أن مجلس الدفاع انما أنشىء تحت اشراف مجلس الجامعة وقد نصت م ٦ من المعاهدة على ذلك صراحة وقد جرى العمل على أنه بالنسبة للاختصاصات العسكرية الفنية البحتة يصدر مجلس الدفاع قرارات ملزمة بأغلبية الثلثين وبغير حاجة للعرض على مجلس الجامعة اما اذا انطوت هذه القرارات على جوانب سياسية فانه من المتعين عرضها على مجلس الجامعة بوصفه السلطة العليا فى هذا التنظيم الاقليمى وصاحب الاختصاص الاصلى فى توجيه سياسته العامة وتنسيقها .

وغنى عن البيان أن معاهدة الدفاع المشترك قد عنيت أيضا بتنظيم التعاون فى المجالات الاقتصادية نظرا لما للاستقرار الاقتصادى من أهمية بالغة فى استقرار السلم والامن الدوليين ونظرا لما هو ملحوظ من أن الحروب فى أسبابها الغالبة تستند الى اعتبارات اقتصادية .

فقد أشارت ديباجة المعاهدة اجمالا الى الاستقرار والطمأنينة وتوفير أسباب الرفاهية والعمران فى البلاد العربية .

كما نصت المادة ٧ من المعاهدة تفصيلا على أنه « استكمالا لاغراض هذه المعاهدة وما ترمى اليه من اشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار مرافقها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية الزراعية والصناعية وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه وابرام ما يقتضيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الاهداف » .

ونصت المادة (٨) على أن « ينشأ مجلس اقتصادى من وزراء الدول العربية المختصين بالشئون الاقتصادية أو ممن يمثلونهم عند الضرورة لكى يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلا بتحقيق الاغراض المبينة فى المادة السابقة » .

وقد أبرمت بين الدول العربية فى ظل أحكام ميثاق جامعة الدول العربية سواء قبل انشاء المجلس الاقتصادى العربى أم بعد ذلك وفى ظل أحكام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى عدة اتفاقات سنشير اليها فيما بعد تفصيلا لاهميتها البالغة فى دعم الاقتصـــــاد العربى •

على أنه لا يمكن أن تفوتنا الاشارة الى ما نصت عليه المـادة العاشرة من معاهدة الدفاع المشترك من تعهد الدول بعدم عقـد أى اتفاقية دولية تناقض المعاهدة وبأن لا تسلك فى علاقاتها الدولية مع الدول الاخرى مسلكا يتنافى مع أغراض هذه المعـــاهدة وقد سبقت الاشارة الى ما تضمنه بروتوكول الاسكندرية مشابها لهذه الاحكام •

الاتفاقيات المعقودة فى مجال القانون

٣ ــ اتفاقية الاعلانات والانابات القضائية :

وافق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية فى ١٤/٩/١٩٥٢ من دور انعقاده العادى السادس عشر وقد صدقت عليها تباعا كل من :

المملكة العربية السعودية	بتاريخ ٥ /٤ /١٩٥٤
الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ١٥/٥ /١٩٥٤
المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٢٨/٧ /١٩٥٤
الجمهورية العربية السورية	بتاريخ ٢٩/٩ /١٩٥٦
الجمهورية العراقيـــــة	بتاريخ ٣ /١٠/١٩٥٧
وانضمت اليها دولة الكويت	بتاريخ ٢٠/٥ /١٩٦٢

وقد دخلت دور التنفيذ بعد شهر من تاريخ ايداع وثائق تصديق ثلاث دولة عليها حسبما نصت عليه المـادة ١٢ من الاتفاقية • ولم ترد على هذه الاتفاقية أى تحفظات •

والغرض من هذه الاتفاقية فى شقها الخاص بالاعلانات (أى التبليغات) القضائية هو تيسير التقاضى وتحقيق المساواة بين الخصوم

وذلك باتباع أسلوب واحد بالنسبة لاعلان الاوراق القضائية وغيرها فى البلاد العربية كما تهدف فى شقها الثانى الخاص بالانابة القضائية (أى الاستنابة) الى تيسير اجراءات هذه الانابة ليسهل على القاضى اتخاذ ما يعينه على تحقيق العدالة وتطبيق الاحكام القضائية .

وبالنسبة للاعلانات فقد نصت المـــادة (٢) من الاتفاقية على أن يجرى الاعلان (التبليغ) طبقا للاجراءات المقررة لذلك بقـــوانين الدولة المطلوب اليها الاعلان ، كما نصت المـــادة (٥) من الاتفاقية على أن يعتبر الاعلان الحاصل وفق هذه الاتفاقية كأنه قد تم فى أراضى الدولة طالبة الاعلان .

أما بالنسبة للانابة القضائية فقد نصت المـــادة (٦) من الاتفاقية على أنه لكل دولة من الدول المرتبطة بهذه الاتفاقية أن تطلب الى أية دولة منها أن تباشر على أرضها نيابة عنها أى اجراء قضـــائى يتعلق بدعوى قيد النظر .

ونصت المـــادة ٨ من الاتفاقية على أن يكون للاجراء القضائى الذى تم بواسطة انابة قضائية نفس الاثر القانونى الذى يكون له فيما لو تم أمام السلطة المختصة فى الدولة الطالبة .

وتنص المـــادة التاسعة من هذه الاتفاقيـــــة على أنه لا يجوز مطالبة رعايا الدولة طالبة الاجراء القضائى فى بلد من بلاد الجامعة بتقديم رسم أو أمانة أو كفالة لا يلزم بها رعايا هذا البلد كذلك لا يجوز حرمانهم مما يتمتع به هؤلاء من حق فى المساعدة القضائية أو الاعفاء من الرسوم القضائية .

والاتفاقيـــة المذكورة بما تضمنته من أحـــكام هامة تعتبر خطوة بالغة الاهمية وجديرة بالتنويه فى سبيل توحيد بعض أحكام القانون الدولى الخاص العربى بما يترتب على هذا التوحيد من القضـــاء على بعض صور تنازع القوانين كما أن الاتفاقية بما نصت عليه فى المـــادة ٩ قد نظمت بعض أحكام القانون الدولى الخاص بشأن مركز الاجانب

وذلك بما نصت عليه هذه المـــادة من التسوية بين المواطنين وغيرهم من حيث الالتزام أو عدم الالتزام بتقديم رسم أو كفالة لا يلتزم بها رعايا هذا البلد ومن حيث الحق فى المساعدة القضائية أو الاعفاء الكامل من الرسوم القضائية •

ويهمنى فى النهاية أن أشير الى أن التعاون فى هذا السبيل وعلى النحو الوارد بالاتفاقية لم ترد الاشارة اليه فى المـــادة الثانية فقرة د من الميثاق تلك الفقرة التى اكتفت بذكر شئون الجنســية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الاحكام وتسليم المجرمين وقد سبق لنا القول أن الغرض من قيام الجامعة ليس قاصرا على تحقيق التعاون فى الشئون المشار اليها فى المـــادة (٢) فحسب اذ أن ما تضمنته قد جاء على سبيل المثال لا الحصر يؤيــد ذلك الفقرة (٢) من المـــادة (٣) من الميثـــاق التى تنص على ما يأتى :

« وتكون مهمة المجلس (أى مجلس الجامعة) القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيهـــا من اتفاقيات فى الشئون المشار اليها فى المـــادة السابقة (أى المـــادة ٢) وفى غيرها ويلاحظ فى هذا المقام أيضا أن الفقرة «د» من المـــادة (٢) من الميثاق منقولة حرفيا عن بروتوكول الاسكندرية بعد أن حذفت منها لسبب لم نتبينه عبارة « وما الى ذلك » •

٤ ــ اتفاقيـــة تنفيـــذ الاحكام :

بتاريخ ١٤/٩/١٩٥٢ وافق مجلس جامعة الدول العربيـــة على الاتفاقية الخاصة بتنفيذ الاحكام وأبادر بالاشارة الى أن الفقهـــاء قد جرت عادتهم على أن يطلقوا وبحق على هذا النوع من الاتفاقيـــــات اتفاقيات الاعتراف بالاحكام الاجنبية وتنفيذها •

هذا ، وقد صدقت على هذه الاتفاقية الى الان كل من :

المملكة العربية السعودية	بتاريخ ٥ /٤ /١٩٥٤
الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ٢٥/٧ /١٩٥٤

المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٢٨/ ٧/ ١٩٥٤
الجمهورية العربية السورية	بتاريخ ٢٩/ ٩/ ١٩٥٦
الجمهورية العراقيـــة	بتاريخ ٢ /١٠/ ١٩٥٧

كما انضمت اليها كل من :

المملكة الليبيــة	بتاريخ ١٩/ ٥/ ١٩٥٧
دولة الكويت	بتاريخ ٢٠/ ٥/ ١٩٥٧

وقد دخلت هذه الاتفاقية دور التنفيذ بعد ايداع وثائق تصديق ثلاث دول طبقا لحكم المـادة (١١) .

وقد جاء تصديق الحكومة اليمنية على هذه الاتفاقية وقتئذ مقرونا بالتحفظات الآتيـة :

التحفظ الاول يتعلق بالفقرة «أ» من المـادة (٢) ونصه :

« أنه ليس لدى اليمن محاكم مختصة فى الوقت الحـاضر غير المحاكم الشرعية الاسلامية فى كل قضية » .

التحفظ الثانى يتعلق بالفقرة جـ من المـادة (٢) أيضا ونصه :

« عدم تنفيذ الحكم اذا كان مخالفا لاصل من الاصول العـامة الشرعية الاسلامية » .

ونرى أن ما ورد فى أولا انما هو مجرد اعلان أو تصريح وليس تحفظا كما أنه لم يكن ثمة داع للتحفظ الثـانى لانه جاء مرددا لما نصت عليه الفقرة جـ المتحفظ عليها ومؤداه عدم جواز تنفيذ الحكم اذا كان مخالفا للنظام العام أو الآداب العامة فى الدولة المطلوب اليهـا التنفيذ وانها صاحبة السلطة فى تقدير ذلك .

وتهدف اتفاقية تنفيذ الاحكام الى الاعتراف بالاحكام الصادرة فى البلاد العربية وتنفيذها فى الدولة العربية المطلوب اليها التنفيـذ **وذلك توحيدا لطرق تنفيذ الاحكام النهائية المقررة لحقوق مدنية او**

تجارية أو الاحكام القضائية بالتعويض الصادرة من المحاكم الجنائية (الجزائية) وكذلك الاحكام الصادرة فى مسائل الاحوال الشخصية وأحكام المحكمين ومن المعروف أن الدول لم تكن تسير على قاعدة واحدة فى شأن الاعتراف بالاحكام الاجنبية وتنفيذها ، اذ لم تكن بعضها تعترف أصلا بالحكم الاجنبى ولا تقبل تنفيذه بل تشترط اقامة دعوى جديدة بالحق المدعى به أمام محاكمها تخضع لكل ما تقضى به أحكام قوانينها فى هذا الصدد بينما كانت دول أخرى مع اشتراطها اقامة دعوى جديدة بالحق المدعى به أمام محاكمها تجيز الاستناد الى الحكم الاجنبى كاحدى أدلة الاثبات المقدمة فى الدعوى والخاضعة لتقدير المحكمة كما كانت دول أخرى تعترف بالحكم الاجنبى ولكنها لا تقبل تذييله بالصيغة التنفيذية الا بعد مراجعته شكلا وموضوعا •

ثم جاءت الاتفاقية بأحكام واحدة فى هذا الشأن فوحدت بذلك **بعض احكام القانون الدولى الخاص بصدد الاعتراف بالاحكام الاجنبية وتنفيذها** وقضت بذلك على بعض صور تنازع القوانين وذلك بما نصت عليه المادة (٢) من أنه لا يجوز للسلطة القضائية المختصة فى الدولة المطلوب اليها التنفيذ أن تبحث موضوع الدعوى •• وبما نصت عليه المادة (٦) من الاتفاقية من أن يكون للأحكام التى يتقرر تنفيذها فى احدى دول الجامعة نفس القوة التنفيذية التى لها فى محاكم الدولة طالبة التنفيذ •

كما تضمنت هذه الاتفاقية أيضا تنظيم حكم من أحكام القانون الدولى الخاص خاصا بمركز الاجانب اذ قضت المادة (٧) على أنه لا يجوز مطالبة رعايا الدولة طالبة التنفيذ فى بلد من بلاد الجامعة بتقديم رسم أو آمانة أو كفالة لا يلزم بها رعايا هذا البلد كذلك لا يجوز حرمانهم مما يتمتع به هؤلاء من حق فى المساعدة القضائية أو الاعفاء من الرسوم القضائية •

٥ — الاتفاقية الخاصة بجنسية أبناء الدول العربية المقيمين فى بلاد لا ينتمون اليها باصلهم :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٥٢/٩/٢٣ من دور انعقاده العادى السادس عشر .

وقد صدقت عليها حتى الآن كل من :

المملكة العربية السعودية	بتاريخ ٥ /٤ /١٩٥٤
الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ٥/١٥ /١٩٥٤
المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٥ /١٢/١٩٥٥
الجمهورية العراقيـــــة	بتاريخ ٣ /١٠/١٩٥٧

وقد عمل بهذه الاتفاقية بعد شهر من ايداع وثائق تصديق ثلاث دول عليها وذلك طبقا لحكم المـــادة (٣) .

وتهدف هذه الاتفاقية الى تعيين جنسية من ينتمون بأصلهم الى احدى دول الجامعة العربية ويقيمون فعلا فى دولة عربية أخرى ولم يكتسبوا بعد جنسية معينة .

والمقصود من ابرام هذه الاتفاقية هو تصفية الاوضاع الناجمة عن زوال الامبراطورية العثمانية وانسلاخ سلطانها على البلاد العربية وما ترتب على ذلك من قيام جنسيات متعددة بتعدد الاقاليم التى كانت مشمولة بالحكم العثمانى ، وقد عالجت هذه الاتفاقية حالة من حالات انعدام الجنسية طالمـــا نادى رجال القانون بالقضاء عليها أو التقليل منها بقدر الامكان نظرا للوضع القانونى الشاذ الذى يكون عليه عديم الجنسية من حيث حقوقه وواجباته والاتفاقية بذلك تكون قد قضت على صورة من صور تنازع القوانين فى شأن الجنسية .

٦ — اتفاقية الجنسية :

كما وافق مجلس الجامعة فى ١٩٥٤/٤/٥ فى دور انعقاده العادى الحادى والعشرين على اتفاقية منظمـــة لبعض أحكام عامة فى قوانين الجنسية المعمول بها فى الدول العربية .

وللأسف لم تدخل هذه الاتفاقية على أهميتها البالغـــة فى دور التنفيذ بعد اذ لم يصدق عليها الى الآن سوى :

المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٢٨/ ٧/ ١٩٥٤
الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ٣ / ٢/ ١٩٥٥

بينما المطلوب طبقا للمادة ١١ توفر تصديقات ثلاث دول عليها •

وتهدف هذه الاتفاقية الى توحيد بعض الاحكام العامة فى قوانين الجنسية المعمول بها فى الدول العربية بغية ازالة التعارض بين هـذه القوانين ولتحاشى حالات ازدواج الجنسية والتقليل بقدر الامكان من حالات انعدام الجنسية وانها بذلك تكون قد ساهمت بنصيب كبير فى القضاء على بعض أسباب تنازع القوانين فى الدول العربية فى شـأن الجنسية استهدافا نحو وضع قانون دولى خاص عربى موحد •

ومن أمثلة نصوص الاتفاقية الرامية الى ازالة التعارض القـائم فى قوانين الجنسية النص الخاص بجعل سن الرشد فى الدول العربيـة ١٨ سنة ميلادية •

ومن نصوص الاتفاقية التى تعالج حالات انعدام الجنسية حكم الفقرتين الثانية والثالثة من المـادة الثانية الخاصـتين على التوالى باسترداد الزوجة لجنسيتها السابقة واحتفاظها بجنسيتها الاصلية فى حالة زواجها من شخص لا جنسية له وكذلك اكتساب القصر لجنسية أبيهم الجديدة مع احتفاظهم باسترداد جنسيته الاصـلية بعد بلوغهم سن الرشد •

ومن نصوصها التى تعالج حالات ازدواج الجنسية ما قضت به المـادة ٨ من أن لكل من له أكثر من جنسية من جنسيات دول الجامعة العربية الحق فى اختيار احداها خلال سنتين من تاريخ نفاذ هـــذه الاتفاقية فاذا انقضت السنتان دون وقوع الاختيار فيعتبر أنه مختارا الجنسية الاحدث تاريخا واذا اتحد تاريخ اكتسابه أكثر من جنسية

فيعتبر مختارا لجنسية البلد المقيم فيه عادة وتسقط عنه حينئذ ماعداها من جنسيات •

٧ — اتفاقية تسليم المجرمين :

وبتاريخ ١٩٥٢/٩/١٤ من دور انعقاده العادى السادس عشر وافق مجلس جامعة الدول العربية على اتفاقية بشأن تسليم المجرمين •

وهذه الاتفاقية مصدق عليها حتى الآن من قبل :

الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ٨ /٣/ ١٩٥٤
المملكة العربية السعودية	بتاريخ ٥ /٤/ ١٩٥٤
المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٧/٢٨/ ١٩٥٤
الجمهورية العربية السورية	بتاريخ ٩/٢٩/ ١٩٥٦
الجمهورية العراقيـــة	بتاريخ ٣ /١٠/١٩٥٧

كلما انضمت اليها كل من :

المملكة الليبيـــة	بتاريخ ٥/١٩/ ١٩٥٧
دولة الكويت	بتاريخ ٥/٢٠/ ١٩٦٣
جمهورية اليمن الجنوبية الشعبية	بتاريخ ٧ /٣/ ١٩٧٠

وهى سارية المفعول بتصديق ثلاث دول عليها طبقا لحكم المادة (٢١) •

وتهدف هذه الاتفاقية الى تعـــاون الدول العربية على تسليم المجرمين الفارين من وجه العدالة قطعا لدابر الاجرام اقتناعا من هذه الدول بأن هذا التعاون ان كان واجبا بين دول متباعدة الجوار فهو أشد لزوما وأكثر جدوى بين دول متجاورة ومتقاربة لا سيما فى وقت بلغت فيه سرعة المواصلات حدا فاق كل تصور •

ولعل من أهم النصوص التى استحدثتها هذه الاتفاقية فى موضوع تسليم المجرمين ما نصت عليه الفقرة الثانية من المــادة الثالثة من أنه اذا كان الفعل غير معاقب عليه فى قوانين الدولة المطلوب اليها التسليم

أو كانت العقوبة المقررة للجريمة فى الدولة طالبة التسليم لا نظير لها فى الدولة المطلوب اليها التسليم فلا يكون التسليم واجبا الا اذا كان الشخص المطلوب من رعايا الدولة طالبة التسليم أو من رعايا دولة أخرى تقرر نفس العقوبة •

وكذلك النص فى المـادة ١٧ على جواز تنفيذ الاحكام القاضية بعقوبة مقيدة للحرية فى الدولة الموجود بها المحكوم عليه بناء على طلب الدولة التى أصدرت الحكم وموافقة الدولة المطلوب منها التنفيذ •

الاتفاقيات المعقودة فى مجال صيانة المجتمع

٨ ــ اتفاقية المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة :

واحكاما لمكافحة الجريمة وتعقب المجرمين صيانة للمجتمع العربى فقد وافق مجلس جامعة الدول العربية بجلسـته المنعقدة بتـاريخ ١٠/٤/١٩٦٠ من دور انعقاده العادى الثالث والثلاثين على اتفاقية بانشاء المنظمة الدولية العربية للدفاع الاجتماعى ضد الجريمة •

وقد صدقت على هذه الاتفاقية حتى الآن كل من :

المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ٢٤/٦/١٩٦١
الجمهورية التونسـية	بتاريخ ١٦/٩/١٩٦٤
الجمهورية العراقيـة	بتاريخ ٣١/١/١٩٦٥
المملكة العربية السعودية	بتاريخ ٩ /٨/١٩٦٢
الجمهورية العربية السورية	بتاريخ ٢٦/٧/١٩٦٢
الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ٢٥/١/١٩٦٢
المملكة الليبيـة	بتاريخ ٤ /١/١٩٦٤
كما انضمت دولة الكويت اليها	بتاريخ ١٣/٤/١٩٦٤

وقد قامت المنظمة فعلا بدخول الاتفاقية المنشئة لهـا فى دور التنفيذ بتصديق خمس دول عليها طبقا لحكم المـادة ٤٨ •

وتعمل هذه المنظمة بواسطة مكاتب ثلاثة هى :
مكتب مكافحة الجريمة .
مكتب الشرطة الجنائية .
مكتب المخـــدرات .

وتهدف هذه المكاتب كل فى اختصاصه الى دراسة أسباب الجريمة ومكافحتها ومعاملة المجرمين والتعاون المتبادل بين الشرطة الجنائية فى الدول العربية ومكافحة المخدرات .

الاتفاقيات المعقودة فى مجال الثقافة

٩ ــ المعاهدة الثقافية :

لقد كان التعاون فى مجال الثقافة والتربية والعلوم أول ما حظى بعناية جامعة الدول العربية غداة قيامها اذ وافــق مجلسها بتــاريخ ١٩٤٥/١١/٢٧ من دور انعقاده العادى الثانى على المعاهدة الثقافية.

وعلى الرغــم من أن هــذه الاتفاقيــة قد دخلت دور التنفيــذ بتصديق كل من الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العربيةالسورية عليها فى ١٩٤٦/٦/١٨ وبتاريخ ١٩٥٧/٣/٢ على التوالى وطبقا لاحكام المــادة ١٨ الا أنها لم تحظ على أهميتها الى الان بالتصديق عليها من الدول العربية الاخرى أعضاء الجامعة وأن كانت جميعا تســير من الناحية العملية على هدى أحكامها .

١٠ ــ ميثاق الوحدة الثقافية العربية :

دستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم

واستمرارا لسياسة التعاون فى المجال الثقافى وتطويرا له فى مدارج الكمال فقد وافق مجلس الجامعة العربية بتاريخ مايو ١٩٦٤ فى دور انعقاده العادى الثالث والاربعين على كل من ميثاق الوحــدة الثقافية العربية ودستور المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم . وقد جاء فى ديباجة الميثاق أنه وضع استجابة للشعور بالوحدة الطبيعية

بين ابناء الامة العربية وايمانا بأن وحدة الفكر والثقافة هى الدعامة الاساسية التى تقوم عليها الوحدة العربية ويجرى الميثاق تباعا على النص على تعاون الدول العربية فى تنسيق أنظمتها التعليميـــة على اختلاف مراحلها بما فى ذلك تعليم المرأة والعمل على تعريف الاجيال الصاعدة بالاحوال الاجتماعية والاقتصادية والثقافية فى سائر البلاد العربية وأعداد المعلم العربى واحياء التراث العربى الفكرى والفنى وتنشيط الترجمة والانتاج الفكرى وتوحيد المصطلحات العلمية وتبادل الخبرات الثقافية وتشجيع الرحلات الثقافية •

وتهدف المنظمة كما جاء فى دســـتورها الى التمكين للوحـــدة الفكرية بين اجزاء الوطن العربى عن طريق التربية والثقافة والعلوم ورفع المستوى الثقافى فى الوطن العربى حتى يقوم بواجبه فى متابعة الحضارة العالمية •

وتنص المـــادة (٢) من الدستور على أن تشمل العضوية فى جامعة الدول العربية الحق فى عضوية المنظمة كما تنص المـــادة (١٠) على أن تعد المنظمة وكالة متخصصة فى نطاق الجامعة وأن يوضع نظام خاص يحدد الصلة بين الجامعة ووكالتها المتخصصة •

وتعمل المنظمة بواسطة هيئات ثلاث هى :

١ ــ المؤتمر •
٢ ــ المجلس التنفيذى •
٣ ــ الادارة العامة •

وقد صدقت على كل من الوثيقتين المذكورتين أحد عشر دولة •

الاتفاقيات المعقودة فى مجال الاقتصـــاد

منذ قيام الجامعة وهى معنية بتحقيـــق التعاون فى مجـــالات الاقتصاد ، لذلك عقدت بين الدول العربية وفى نطاق جامعتها عديد من الاتفاقيات التى تهدف الى توطيد وتنمية التعاون الاقتصادى بينهـــا وتوفير أكبر قدر من التنسيق والتكامل للاقتصاديات القومية العربية

وذلك عن طريق تأمين حرية التجارة والترانزيت وانتقال الاشــخاص والاموال والاقامة والعمــل وتأمين مصادر التمــويل اللازمة لتنميــة الاقتصاد العربى وتكوين كتلــة اقتصادية عربية تواجه التكتــلات الاقتصادية العالمية وانشاء سوق عربية مشتركة .

١١ — اتفاقية تسهيل التبادل التجارى :

فقد وافق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية بتاريخ ٧/٩/٥٣ كما أصابها التعديل اكثر من مرة وتهدف هذه الاتفاقية الى زيادة مقدار التبادل التجارى والاتجاه نحو حرية التجارة بين البلاد العربية .

١٢ — اتفاقية تســديد المدفوعات والمعاملات الجارية وانتقال رؤوس الاموال :

وافق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٥٣/٩/٧ وادخل المجلس الاقتصادى عليها عدة تعديلات وتمثل هذه الاتفاقية وتعديلاتها التعاون النقــدى بين الدول العربية وتهدف الى تســهيل عمليات تحويل العملات المستحقة كثمن للبضائع المستوردة واثمــان المدفوعات الاقتصادية الاخرى . كالسياحة ونفقات الموظفين والطلاب والبعثات الدبلوماسية والقنصلية وعمليــات البريد والبرق الى غــير ذلك .

وتعتبر هذه الاتفاقية جزءا متمما للاتفاقية السابقة الخاصــة بتسهيل التبادل التجارى اذ بينما تهدف هذه الاتفاقية الى زيادة مقدار التبادل التجارى والاتجاه نحو حرية التجارة فان اتفاقية تســديد المدفوعات تهدف الى مساندة زيادة التبادل التجارى عن طريق تقديم التسهيلات التى تساعد على ذلك من الناحية النقدية .

١٣ — الاتفاقية الخاصة بانشاء المؤسسة المالية العربية للانمــاء الاقتصادى :

يهمنى أن أشير الى هذه الاتفاقية التى وافق عليها المجلس الاقتصادى العربى فى ١٩٥٧/٦/٣ .

وهذه الاتفاقية بالغة الاهمية عظيمة النتائج اذ تهدف الى تشجيع المشروعات الانتاجية للحكومات والهيئات والافراد سواء بالاقراض أو المساهمة أو الضمان والعمل على جلب رؤوس الاموال الاجنبيـــة الخاصة لاستثمارها فى المشروعات الانتاجية العربية ومن أهم أغراضها بحق ، العمل على تجنب الدول العربية خطر الاعتماد على مؤسسات التمويل الاجنبية ودفع عجلة الاقتصاد العربى بعيدا عن الاستغلال الاجنبى وآثاره •

١٤ ــ اتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية :

من أهم الاتفاقيات التى تجب الاشارة اليها اتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية تلك الوحدة المستقرة منذ القدم فى الوطن العربى اذ كانت البلاد العربية لقرون عديدة خلت تشكل مجتمعا اقتصاديا ينتقل أفراده بين ارجائه ويتداولون فيه الاموال والبضائع بحرية كاملة •

ثم لعب الاستعمار دورا فعالا بتجزئة هذا الوطن العربى ومن ثم فى دك صرح هذه الوحدة وقامت فى البلاد العربية نظم وسياسات اقتصادية متضاربة •

ومن أهم ما تهدف اليه هذه الاتفاقية كما نصت عليه المـــادة (١) ضمان حرية انتقال الاشخاص ورؤوس الاموال والاقامة والعمل والاستخدام وكذلك حرية تبادل البضائع والمنتجات والنقل والترانزيت واستخدام وسائل النقـــل والموانى والمطارات وكذلك حـــرية التملك والايصاء والارث •

كما بينت الاتفاقية السبيل الى ذلك عن طريق جعل البلاد العربية منطقة جمركية واحدة تعمل على أساس تعريفة جمركية موحدة وعلى توحيد سياســـة الاستيراد والتصـــدير والتشريعات المتعلقة بكل ذلك كتشريع العمل والتأمينات الاجتماعية والضرائب •

وقد وافق المجلس الاقتصادى العربى على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٥٧/٦/٣ من دور انعقاده العادى الرابع وقد صدقت على هـــذه الاتفاقية حتى الآن كل من :

المملكة الاردنية الهاشمية	بتاريخ ١ /٦/١٩٦٤
الجمهورية العراقيـــة	بتاريخ ٣ /١/١٩٦٤
الجمهورية العربية الســورية	بتاريخ ٢٢/٢/١٩٦٤
الجمهورية العربية المتحدة	بتاريخ ٢٥/٥/١٩٦٣
دولة الكويــت	بتاريخ ٩ /٩/١٩٦٢
ج٠ع٠يمنية	بتاريخ ١٦/٥/١٩٦٧
جمهورية السودان الديمقراطية	بتاريخ ١٩/١١/١٩٦٩

والاتفاقية نافذة اعتبارا من ٣٠/٤/١٩٦٤ طبقا لنص المــادة (٢٠) ومن أهم الاجهزة المنبثقة عن هذه الاتفاقية مجلس الوحـدة الاقتصادية الذى اتخذ فى دور انعقاده الثانى (اغسطس ١٩٦٤) قرارا بانشاء السوق العربية المشتركة اعتبارا من ١/١/١٩٦٥ ٠

الاتفاقيات المعقودة فى ميدان البترول

١٥ ــ اتفاقية تنسيق السياسة البترولية :

اذا كان من المسلم به أن للبترول العربى أهمية خاصة بالنسبة لاقتصاديات بعض دول الجامعة العربية فان له أهمية لا تخفى بالنسبة لسياسة الدول العربية جميعا فى علاقاتها بالعالم الخارجى ، ومن هنا حظى البترول فى نطاق الجامعة بعديد من الاتفاقيات التى عقــدت بين الدول العربية بشأنه ٠

فقد وافق المجلس الاقتصادى العربى فى ١٣/٣/١٩٦٠ من دور انعقاده العادى السادس على اتفاقية بشأن تنسيق السياسة البترولية ٠

وتهدف هذه الاتفاقية الى :

١ ــ العمل على توحيد أحكام استغلال البترول ومشتقاته بقصد تنظيم علاقات الدول المنتجة للبترول بشركات الامتياز من جميـــع النواحى (م ١) ٠

٢ ــ اتباع اساليب مناسبة للانتاج على نحو يحافظ على احتياطى الزيت وعلى مستوى اسعاره (م ٣) •

٣ ــ التعاون مع الدول المنتجة للزيت فى العالم فى ضوء المصلحة المشتركة وبغية مراعاة السوق العالمية (م ٤) •

٤ ــ التعاون لتحسين شروط الاتفاقيات البترولية الحالية (م ٥) •

٥ ــ تقرير الافضلية فى منح امتيازات جديدة لاستغلال الزيت فى البلاد العربية لشركات عربية خالصة (م ٦) •

٦ ــ التعهد بأن يكون مرور الزيت العربى ومشتقاته فى بلاد عربية وان تصب فى موانى عربية (م ٧) •

٧ ــ التعهد بقصر الاستخدام فى شركات الزيت على مواطنى الدولة (م ٨) •

٨ ــ تعزيز وتشجيع الدراسات البترولية على اختلاف نواحيها (م ١٠) •

٩ ــ مراعاة عدم استقلال الشركات صاحبة الامتيازات الحالية بتعديل الاسعار والتشاور فيما بين الدول المعنية عند كل رغبة بتعديل هذه الاسعار (م ١٢) •

الاتفاقيات المعقودة فى مجال المواصلات

ليس بخاف ما للمواصلات من أثر بالغ فى حياة الفرد والجماعة من نواحيها الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية بل والاستراتيجية، لذلك عقدت الدول العربية فى نطاق الجامعة العربية العديد من الاتفاقيات التى تناولت بالتنظيم وسيلة أو أخرى من وسائل النقل أو وسائل المواصلات •

١١ ـــ الاتفاقية الخاصة بالاتحاد البريدى العربى :

وافق مجلس الجامعة على هذه الاتفاقية فى ٩/١٢/١٩٤٦ من دور انعقاده العادى الخامس وقد قام الاتحاد فعلا عام ١٩٥٤ والغرض من هذه الاتفاقية هو جعل البلاد العربية منطقة بريدية واحدة تتبادل فيما بينها جميع أعمال البريد ويزاول الاتحاد نشاطه عن طريق مكتب دائم ومن أهم ما حققه الاتحاد من أعمال :

١ ـــ تطبيق التعريفة الداخلية على الرسائل والبطاقات المتبادلة بين الدول العربية •

٢ ـــ وتطبيق التعريفة الخارجيـــة مع تمتع الصحف والمطبوعات الدورية والكتب والكراسات وأوراق الموسيقى والخرائط الجغرافيـــة بتخفيض قدره ٥٠ ٪ •

٣ ـــ أعفاء المراسلات الرسمية المتبادلة بين الحكومات الاعضاء والامانة العامة للجامعة العربية من الاجور •

٤ ـــ انشاء معهد عربى عال للبريد •

وجدير بالاشارة انه قد ربط بين هذا الاتحاد وبين الجامعـــة باتفاقية موقعة بتاريخ ٤/٩/١٩٦١ ومن أهم ما تضمنته هذه الاتفاقية النص على أن الاتحاد هو الهيئة المتخصصة فى الشئون البريدية فى البلاد العربية والنص على تبادل التمثيل بين الاتحـــاد والجامعة فى المؤتمرات والاجتماعات التى يعقدها كل منهما :

١٧ ـــ اتفاقية الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية :

كما عقدت بين الدول العـــربية اتفاقية بانشاء الاتحاد العـــربى للمواصلات السلكية واللاسلكية التى وافق عليها مجلس الجامعة فى ٩/٤/١٩٥٣ من دور الانعقاد العـــادى الثامن عشر وقد قام الاتحاد فعلا منذ عام ١٩٥٤ •

وتهدف هذه الاتفاقية الى التعاون على تنظيم المواصلات السلكية واللاسلكية وتعميمها بين بـــلاد الاتحاد لتنمية العـــلاقات الثقافيـــة

والتجارية والعمل على تنمية وتحسين وسائل هذه المواصلات وتخفيض أجورها • ويزاول الاتحاد نشاطه عن طريق مؤتمر سنوى ومكتب دائم يكون واسطة اتصال واستعلام واستشارة لادارات الاتحاد وقد أرفق بهذه الاتفاقيـــة ملحق يتعلق بالشئون الفنية وملحق خاص بالاجـــور والاعفاءات •

ونشير هنا أيضا الى انه ربط بين هذا الاتحاد وجامعة الـــدول العربية باتفاق وقع فى ١٩٦١/٢/٢٣ نص فيه على أن الاتحاد هو الجهة المتخصصة فى شئون المواصلات السلكية واللاسلكية فى الدول العربية وعلى تبادل التمثيل بين الجامعة والاتحاد فى المؤتمرات والاجتماعات التى يعقدها كل منهما •

١٨ ــ الاتفاقية الخاصة بانشـــاء مؤسسة الخطوط الجوية العربيـــة العالمية :

ومن الاتفاقيات المعقودة بين الدول العربية فى مجال المواصلات الاتفاقية الخاصة بانشاء مؤسسة الخطوط الجوية العربية العـــالمية التى وافق عليها المجلس الاقتصادى العربى بتاريخ ١٩٦١/٤/١٧ وتنص هذه الاتفاقية على انشاء شركة طيران عربية تشترك فيهـــا الدول العربية ومن أغراضها القيام باستثمار الطيران التجارى فى البـــلاد العربية والاجنبية وايجاد صناعة قوية للطيران المدنى لربط العـــالم العربى بالعالم الخارجى عن طريق تسيير خطوط جوية منتظمة عالمية ويلزم لقيام المؤسسة مساهمة دول يبلغ مجموع اكتتابها ٦٠ ٪ من رأس مال المؤسسة طبقا لحكم المـــادة ٤٩ •

١٩ ــ الاتفاقية الخاصة بانشاء مجلس الطيران المدنى للدول العربية :

وتأكيدا لحرص الدول العربية على ازدهار حقل الطيران المدنى على الصعيدين العربى والعالمى فقد وافق مجلس جامعة الدول العربية فى سبتمبر سنة ١٩٦٤ من دور انعقاده العادى الثانى والاربعين على اتفاقية بانشاء مجلس طيران مدنى للدول العربية والغرض من هذا

المجلس أن يعمل على تقدم المبادىء والقواعد الفنية والاقتصـــــادية المتعلقة بالنقل الجوى وتشجيعه والتعاون فى سبيل تحقيق ذلك مع المنظمات الدولية والاقليمية المعنية بشئون الطيران والعمل على توحيد التشريعات ونظم الطيران فى البلاد العربية وحسم الخلافات التى قد تنشأ بين هذه الدول فى مجال الطيران والقيام بمختلف الدراســـات المتصلة بشئون الطيران .

وقد قام المجلس كما وصل بينه وبين الجامعة بمقتضى اتفـــاق تعاون .

الاتفاقيات المعقودة فى مجال النقل البحرى

٢٠ ـ الاتفاقية الخاصة بانشاء الشركة العربية للملاحة البحرية :

عنيت البلاد العربية بقيام تعاون فيما بينها فى شئون النقـــل البحرى فقد وافق المجلس الاقتصادى العربى فى ديسمبر عام ١٩٦٣ من دور انعقاده العادى التاسع على اتفاقية بانشاء شركة عربية للملاحة البحرية ومن أغراض هذه الشركة :

١ ـ القيام لحسابها أو لحساب الغير بجميع عمليات المـــلاحة والنقل للاشخاص والبضائع والبترول وغير ذلك من العمليات المرتبطة بالملاحة والنقل البحريين .

٢ ـ شراء واستغلال وتهيئـــة جميع أنواع الســـفن والمراكب والمهمات العائمة ومهمات النقل البحرى ورأس مال هذه الشركة هو ٥ر٥ مليون جنيه مصرى يمكن زيادته عند الاقتضاء .

وتقوم الشركة بعد شهر من ايداع وثائق تصديق أعضاء يزيد مجموع اكتتابهم عن ٥٠ ٪ من رأس مالها .

فى مجال الاعلام الصوتى والمرئى

٢١ ــ اتفاقية اتحاد اذاعات الدول العربية :

وايمانا من الدول العربية منفردة ومجتمعة برسالتها فى تعــزيز روح الاخاء العربى وتنشئة جيل عربى مستنير معتز بقوميته العربية ورغبة منها فى تعريف شعوب العالم العربى والعالمى بواقع الوطن العربى وامكانياته وآماله وآمانيه وقضاياه العادلة فقد عقدت الدول العربية فيما بينها وفى نطاق جامعة الدول العربية اتفاقية بانشاء اتحاد اذاعات الدول العربية وهى الاتفاقية التى وافق عليها مجلس الجامعة بتاريخ ١٥/١٠/١٩٥٥ من دور انعقاده العــادى الرابع والعشرين .

والهدف من هذه الاتفاقية هو انشاء اتحاد للاذاعات الصــوتية والمرئية يهدف على الخصوص الى تنمية الاتجاهات العربية المشتركة ، وتبادل التعاون الهندسى بين دول الاتحاد وتنظيم استخدام موجات الاذاعة اللاسلكية فى الوطن العربى بالتعاون مع المنظمات الدوليــة للاذاعات ، واعداد جداول الموجات اللاسلكية التى تحتاجها الاذاعات العربية بحيث لا تتداخل أو تتعارض كما يهدف الى العمل على زيادة امكانيات البلاد العربية فى الحقل الاذاعى والنهوض به والدفاع عن حاجات الدول العربية للموجات اللاسلكية فى المنظمات الدولية .

وللاتحاد جمعية عامة (م ٥) ومجلس ادارة (م ٦) ولجنتين دائمتين احداهما للبرامج والثانية للهندسة (م ١١) وامانة عامــة (م ١٢) .

الاتفاقيات المعقودة فى مجال الطاقة الذرية

٢٢ ــ اتفاقية التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية للاغراض السلمية :

تحقيقا لتعاون الدول العربية فى شئون الطاقة الذرية وتوحيدا لجهودها فى هذا المجال الحيوى لما له من آثار بعيدة المدى فى تحقيق

الرخاء والرفاهية لشعوبها فقد وافق مجلس الجامعة على اتفاقيـــة التعاون العربى فى استخدام الطاقة الذرية للاغراض السلمية بتاريخ ١٩٦٥/٣/٣١ •

وتهدف الاتفاقية الى :

١ ــ تنمية المجتمع العربى باستخدام العلوم والبحوث والصناعات الذرية فى الاغراض السلمية •

٢ ــ العمل على تقدم البحوث العلمية فى الطاقة الذرية •

٣ ــ اعداد برامج تدريبية فى فروع الطاقة الذرية •

٤ ــ العمل على الكشف عن الخامات الذرية واستخدامها فى الدول العربية •

٥ ــ العمل على توفير رصيد دائم فى الدول العربية من المواد الذرية •

٦ ــ اقامة المشروعات الهادفة الى الاستفادة من الطاقة الذرية فى أغراض الزراعة والصناعات والطب وتوليد الطاقة وغير ذلك •

٧ ــ اصدار التنظيمات الخاصة بالوقاية من اخطار الاشعاعات الذرية •

٨ ــ العمل على توحيد السياسة العربية فى مجال الطاقة الذرية أمام الهيئات الدولية •

ومن أهم الاجهزة العاملة المنبثقة عن هذه الاتفاقية :

١ ــ المجلس العلمى العربى المشترك لاستخدام الطاقة الذرية •

٢ ــ لجنة ادارة المجلس •

٣ ــ المركز العربى للبحوث الذرية •

٤ ــ لجنــة عملية فنية :

ولعل من أهم ما قضت به هذه الاتفاقية هو النص فى المــادة (٢٠) على ان تخطر الدول الاعضاء المجلس مقدما بما تعتزم ابرامه من اتفاقات مع الغير بغرض اقامة مشروعات لاستغلال الطاقة الذرية •

٢٣ ــ الميثاق العربى للعمل ودستور منظمة العمل العربية :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هاتين الوثيقتين بتــاريخ ١٩٦٥/٣/٢١ وهما يستهدفان تحقيق العديد من الاغراض ذات الصلة بالعمل والعمال على التفصــيل الوارد باحكامها وتبــاشر المنظمــة اختصاصاتها بواسطة مؤتمر عام وسكرتارية عامة تسمى مكتب العمل العربى •

٢٤ ــ اتفاقية انشاء المعهد العربى لبحوث البترول :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية بتــايخ ١٩٦٦/١٢/١٣ وذلك بقصد اجراء ودعم البحوث المتعلقة بشــئون البترول والبلاد العربية على النحو الذى يكفل تطور وتحسن طــرق التنقيب والانتاج والتصفية والتصنيع والنقل والتسويق وذلك محافظة على الثروة البرولية بما فيها الغاز الطبيعى وزيادة العائد منها •

ويتكون المعهد من مجلس أعلى ، ومجلس ادارة ، وادارة عامة •

٢٥ ــ الاتفاقية العربية لمستويات العمل :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هذه الاتفاقية بتــاريخ ١٩٦٧/٣/١٨ اذ من المرغوب فيه كما جاء فى مقدمة الاتفاقية تقرير بعض المستويات الاساسية المتعارف عليها دوليا فى تشريعات العمل فى الدول العربية مع النهوض بها الى مرتبة أفضل لبلوغ الاهــداف المرجوة •

٣٦ — اتفاقية الهيئة السينمائية العربية المشتركة ونظامها الاساسى :

وافق مجلس جامعة الدول العــربية على هذه اتفاقيـــة بتاريخ ١٩٦٨/١/١٥ والغرض من هذه الهيئة هو العمل على خدمة قضـــايا الوطن العربى والاعلام بنهضته وتقدمه فى شتى المجالات وذلك عن طريق العرض السينمائى والتليفزيونى .

وتزاول الهيئة نشاطها بواسطة جمعية عمومية ومجلس ادارة .

٣٧ — اتفاقية تنقل الايدى العاملة :

وافق مجلس جامعة الدول العــربية على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٦٨/٣/٧ وذلك سعيا وراء تحقيق الوحدة الشاملة والحرص على جعل الوطن العربى وحدة اجتماعية واقتصادية متكاملة ولان فى ضمان حــرية تنقل الايدى العاملة حافزا للنشاط الاقتصـــادى وعونا على تحقيق العمالة الكاملة فى الوطن العربى .

٣٨ — اتفاقية انشاء المركز العربى لدراسات المناطق الجافة والاراضى القاحلة :

وافق مجلس جامعة الدول العــربية على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٦٨/٩/٣ للقيام بدراسات اقليمية تتعلق بالمناطق الجافة بالدول العربية وذلك على التفصيل الوارد بالمـــادة ٣ من الاتفاقية الخاصة بالاهداف والوسائل .

٣٩ — الاتفاقية لخاصة بتيسير انتقال الادوات الســـمعية والبــصرية والمطبوعات والاجهزة الفنية ذات الطابع التربوى والثقافى والعلمى :

وافق مجلس جامعة الدول العــربية على هذا الاتفاق بتاريخ ١٩٦٩/٣/١٦ وذلك تقديرا للدور الكبير الذى تلعبه الوسائل السمعية والبصرية فى مجال التربية والعلوم والثقافة واقتناعا بأن تيسير انتقال الادوات السمعية والبصرية ذات الطابع التربوى والثقافى والعلمى من شأنه ان يسهم فى خدمة انتشار الافكار عن طريق الكلمة والصورة ويساعد على مزيد من التفاهم والتآخى بين أبناء الوطن العربى الكبير

٣٠ ــ اتفاقية بانشاء المنظمة العربية للصحة :

وافق مجلس جامعة الدول العــربية على هذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٧٠/٣/١١ والغرض من المنظمة هو العمل على رفع المستوى الصحى لشعوب الدول والبلاد العربية سواء من حيث الوقاية من الامراض والاوبئة وعلاجها أو من حيث سياسة الدواء •

وتزاول المنظمة اختصاصاتها بواسطة جمعية عامة ، وادارة عامة ولها أن تنشىء أجهزة فرعية عند الاقتضاء •

٣١ ــ اتفاقية بانشاء المنظمة العربية للتنمية الزراعية :

وافق مجلس جامعة الدول العربية على هــذه الاتفاقية بتاريخ ١٩٧٠/٤/١١ والغرض من المنظمة بصفة عامة هو ايجاد وتنمية الروابط بين الدول العــربية وتنسيق للتعــاون فيما بينها فى شتى المجالات والنشــاطات الزراعية تحقيقا للتكامل الزراعى المنشود فيما بينها •

وتتكون المنظمة من مجلس وادارة عامة •

منظمة العمل العربية

للاستاذ حسن العقاد
وكيل ادارة الشئون الاجتماعية بالامانة العـــامة
ورئيس سكرتيرية المنظمة

تمهيـــــــد :

عندما انشئت جامعة الدول العربية فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ نص فى نظامها الداخلى على أن يتكون جهاز أمانتها العامة من أدارات مختلفة تنهض بالاغراض التى ينص عليها الميثاق كتلك التى تتناول الشئون الثقافية والاجتماعية والاقتصـــادية والمواصلات • وقد أظهر العمـــل الحاجة الى التوسع فى انشاء ادارات أخرى أو اضافة أقسام لمواجهة أعباء جديدة • ففى مجال العمل عهد الى ادارة الشئون الاجتماعية عام ١٩٦١ رعاية الشئون العمالية ، ومنذ ذلك الحين — الى اعلان قيام منظمة العمل العربية فى يناير سنة ١٩٧٠ ، وتعديل أسم ادارة الشئون الاجتماعية والعمل الى ادارة الشئون الاجتماعيـــة والشباب ، لتولى المنظمة الوليدة شئون العمل — كانت ادارة الشئون الاجتماعية والعمل تحمل الامانة الملقاه على عاتقها فى المجال العمالى سواء على الصعيد الدولى أو العـــربى ، كما تولت بمقتضى نص فى ميثاق العمل العربى سكرتارية مؤتمرات وزراء العمل العرب [١] •

---

(١) المـــادة الرابعة عشر من الميثاق العربى للعمل تنص على أن تتولى ادارة الشـــئون الاجتماعية والعمل بالامانة العامة أعمال السكرتارية المؤقتة لمؤتمر وزراء العمل العـــرب الى حين قيام منظمة العمل العربيـــــة •

وقد شهدت جامعة الدول العربية تطورا ملموسا فيما تقوم به من أعمال فى السنوا تالاخيرة ، وبذلك فرضت التوسعات المختلفة نفسها ، فباتت الحاجة ماسة الى تطور جهاز الامانة العـــامة بأنبثاق وكالات متخصصة تستطيع بما لها من أمكانيات أدارية ومادية أن تنهض بما يلقى عليها من مهام .

ومن هذا المنطلق انبثق عن جامعة الدول العربية مجلس الوحـــدة الاقتصادية العربية ومنظمة الدفاع الاجتماعى ضد الجريمة ، ومنظمة العلوم الادارية والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ... الخ وكانت آخر تلك المنظمات منظمة العمل العربية ، ولا زالت هناك منظمات أخرى تحت التأسيس منها منظمة الصحة العـــربية ومنظمة الزراعة العــــربية .

ولا شك أن الكتابة فى موضـــوع منظمة العمــل العربية بالشرح والتحليل ، ولم يمض على قيامها سوى وقت قصير ، لمن الامور التى قد تكتنفها بعض الصعوبات نظرا لنقص التطبيقات العملية لعدم بدء نشاط المنظمة الفعلى ، وعلى كل فسنحاول فى هـــذه العجالة أن نلم بأطراف الموضوع ، فنورد فى الفصل الاول نبذة تاريخيـــة عن نشأة المنظمة وتصديق الدول العربية على الميثاق العـــربى للعمل ودستور المنظمة واعلان قيامها ، وفى الفصـــل الثانى نتحدث عن اختصاصات المنظمة وعضـــويتها والتكييف القانونى لها وعلاقتها بجامعـــة الدول العربية ومنظمة العمل الدولية .. أما الفصل الثالث فنخصصه لبيان أجهزة المنظمة وهى المؤتمر العام (١) ومكتب العمل العربى .

---

(١) يذكر احيانا باسم « مؤتمر العمل العربى » .

الفصل الاول

منظمة العمل العربية

نشأة المنظمة وتصديق الدول العربية على الميثاق العربى للعمل ودستور المنظمة

نشأة المنظمة :

يرجع الفضل الاول فى انشاء منظمة العمل العربية الى اللقاءات العربية التى كان يعقدها وزراء العمل ورؤساء الوفود فى جنيف بمناسبة الدورة السنوية لمؤتمر العمل الدولى ، تلك الاجتماعات التى بدأ تنظيمها اعتبارا من الدورة ٤٣ لمؤتمر العمل الدولى ١٩٥٩ على أثر توقيع اتفاق التعاون بين جامعة الدول العربية ومنظمة العمل الدولية فى ٢٥ مايو سنة ١٩٥٨ ، والتى نصت المادة الرابعة منه على تبادل التمثيل بين المنظمتين . وانطلاقا من هذا الاتفاق بدأت الامانة العامة ممثلة فى مندوبيها الى المؤتمر بتنظيم اجتماعات للوفود العربية للتشاور فى الامور التى تخص المجموعة العربية ولجمع كلمتها فى المسائل المعروضة على المؤتمر لاتخاذ موقف موحد . وسرعان ما وضعت هذه المجموعة لنفسها تقاليد سارت عليها فى اجتماعاتها المختلفة .

وقد أدى توالى عقد هذه اللقاءات وما حققته من نتائج فى المجال الدولى أو العربى وأثر ذلك فى تثبيت كيان المجموعة العربية فى نطاق منظمة العمل الدولية الى فكرة عقد لقاء لوزراء العمل للتشاور فى كل ما يهم الدول العربية من الامور الخاصة بشئون القوى العاملة .

فكان للحكومة العراقية فضل السبق فى تبنى فكرة عقد مؤتمر لوزراء العمل العرب ، أذ دعت الدول العربية الى عقد المؤتمر الاول فى بغداد (٦ — ١٢ يناير سنة ١٩٦٥) [1] ، حيث أتيحت الفرصة

---

(١) عقد المؤتمر الثانى بمقر الامانة العامة بالقاهرة فى نوفمبر سنة ١٩٦٦ ، والمؤتمر الثالث بالكويت بدعوة من حكومتها فى نوفمبر سنة ١٩٦٧ ، والمؤتمر الرابع بطرابلس بدعوة من الحكومة الليبية فى نوفمبر سنة ١٩٦٨ ، والمؤتمر الخامس بمقر الامانة العامة بالقاهرة فى يناير سنة ١٩٧٠ .

لوفد الجمهورية العربية المتحدة لان يتقدم بمشروع ميثاق عربى للعمل تلتزم به الدول العربية جميعها ويحمل فىجنباته انشاء منظمة عمل عربية ثلاثية التكوين .

وقد أقر المؤتمر الميثاق العربى للعمل ودستور المنظمة بالقـــرار رقم (١) وأوصى برفعهما الى جامعة الدول العربية للموافقة عليهما . والى الدول العربية للتصديق عليهما ووضعهما موضع التنفيذ ، وقد أقرهما مجلس جامعة الدول العربية وأصدر فى شأنهما القـــرار رقم ٢١٠٢/د ٤٣ جـ ٢ بتاريخ ٢١ مارس سنة ١٩٦٥ (١) .

وعرضت الامانة العامة على الدول العربية الميثاق والدســـتور للتصديق عليهما فتتابعت تصديقاتهـــا الى أن توفر لدى الســـكرتارية المؤقتة لمؤتمر وزراء العمل العرب (ادارة الشئون الاجتماعية والعمل) تصديق ثلاثة عشر دولة عربية ، وتطبيقا للمادة الثامنة عشرة من دستور المنظمة التى تنص على العمل بهذا الدستور بعد أربعة أشهر من ايداع وثائق تصديق سبع من الدول الاعضاء ، عرضت السكرتارية المؤقتـــة الموضوع على المؤتمر الخامس لوزراء العمل العرب الذى عقد فى يناير سنة ١٩٧٠ ، فأصدر بصدده القرار رقم ٩٧ الذى أكدت ديباجتـــه ضرورة المبادرة باعلان قيام منظمة العمل العربية والحرص على قيامها متكاملا والبدء فورا فى المراحل التنفيذية لقيامها .

أما القرار نفسه فقد جاء فيه ما يلى :

١ ــ اعلان قيام منظمة العمل العربية كوكالة متخصصة فى شئون العمل والعمال تعمل فى اطار جامعة الدول العربية .

٢ ــ دعوة الدول الى المبادرة بسداد أنصبتها فى الميزانية الانتقالية للمنظمة لعام ١٩٧٠/١٩٧١ .

---

(١) كتاب المؤتمر الثالث لوزراء العمل العرب (١٩٦٧) ص ٤٢٥ .

٣ ــ تكليف السكرتارية المؤقتة باتخاذ الاجراءات التنفيذية لعقـد المؤتمر التأسيسى للمنظمة فى موعد أقصاه نوفمبر سنة ١٩٧٠ وتفويضها فى مباشرة الصلاحيات التى تكفل عقد المؤتمر فى هذا الموعد [١] •

٤ ــ تشكيل لجنة تحضيرية من ممثل واحد يعينه الوزير المسئول عن شئون العمل فى كل دولة مصدقة ، كما يدعى لحضور اجتماعاتهـا مندوب عن كل دولة عربية لم توافق بعد على دستور المنظمة ، ومندوب عن منظمة التحرير الفلسطينية ، وعن كل امارة عربية ويكون حضـور هؤلاء بصفة مراقبين ، ومهمة هذه اللجنة متابعة الاجراءات التنفيذية التى تقوم بها السكرتارية المؤقتة للتحضير للمؤتمر التأسيسى للمنظمة •

٥ ــ ايجاد مقر مؤقت لمكتب العمل العربى فى مدينة القاهرة الى أن يقرر المؤتمر التأسيسى المقر الدائم لها •

وتنفيذا لقرار المؤتمر دعت السكرتارية المؤقتة اللجنة التحضيرية الى الاجتماع لمناقشة الخطوات التنفيذية التى ستنهض بها السكرتارية المؤقتة لعقد المؤتمر التأسيسى الذى حددت له الفترة من ١٠ الى ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٧٠ [٢] بمقر الامانة العامة لجامعة الدول العربية والذى سيضم لاول مرة ــ عن كل دولة مصدقة ــ اثنين من المندوبين الحكوميين ومندوب عن أصحاب الاعمال وآخر عن العمال ، وذلك لاقرار لوائح المنظمة والخطوات الرئيسية لميزانيتها لعام ١٩٧١/١٩٧٢ والنظر فى التعديلات الدستورية التى قد يرى المؤتمر التأسيسى اقتراحها • على أن تعرض هذه الامور كلها على مؤتمر العمل العربى الاول المقرر عقده طبقا لاحكام الدستور فى مارس ١٩٧١ •

---

(١) قرر السادة وزراء العمل الغاء اجتماع المؤتمر التأسيسى اكتفاء بعقد المؤتمر الاول للمنظمة فى مارس ١٩٧١ •

(٢) قرر وزراء العمل العرب أثناء اجتماعهم فى جنيف (يونيو سنة ١٩٧٠) الاكتفـاء بعقد المؤتمر الاول للمنظمة الذى حددت له الفترة ما بين ٢٧ مارس سنة ١٩٧١ الى ● ابريـل سنة ١٩٧١ •

التصديق على الميثاق العربى للعمل ودستور المنظمة :

يعتبر الميثاق العربى للعمل اتفاقية دولية متعددة الاطراف اذ نصت الفقرة الثانية من المـــادة السادسة عشرة منه على ما يلى :

« اثباتا لمـــا تقدم وقع المندوبون المفوضون المبينة أسماؤهم بعد هذه الاتفاقية نيابة عن حكوماتهم وباسمها » .

ومن ثم يعتبر الميثاق اتفاقية دولية متعددة الاطـــراف مفتوحة لانضمام الدول والبلاد العربية على سبيل الحصر .

أما فيما يتعلق بمنظمة العمل العربية فقد استمدت كيان انشائها من نص المـــادة الخامسة عشرة من هذه الاتفاقية والتى جاء فيهـــا « انشاء منظمة عربية تطبق التمثيل الثلاثى الذى يقوم على اشراك أصحاب الاعمال والعمال مع الحكومات فى كل نشاط المنظمة وذلك وفقا للدستور الملحق بهذا الميثاق .

وبناء على ذلك اعتبر دستور منظمة العمل العربية ملحقا بالميثاق وليس اتفاقية مستقلة عنه ، ومن ثم يعتبر تصديق الدول على الميثاق العربى للعمل اقرار فى الوقت نفسه بالتصديق على دستور المنظمـــة الذى أفرد له ملحق خاص ، وان كانت المـــادة السابعة عشرة من دستور المنظمة أوجبت تصديق الدول على الدستور وايداع وثائق التصديق فى جامعة الدول العربية .

هذا وتجدر الاشارة الى أن المـــادة السابعة عشرة نصت على ضرورة تصديق الدولة وايداع وثائق تصديقها فى جامعة الدول العربية، وهو أمر محل نظر لان الايداع يعتبر من قبيل الاجراءات الشكليـــة التى لا تؤثر على الاجراءات الدستورية الخاصـــة بالتزام الدول أو اكتساب عضوية المنظمة على الرغم من أن المـــادة الثانية عشرة قد علقت العمل بالدستور على شرط ايداع وثائق التصديق عليه من سبع

من الدول الاعضاء ، وكان من الاولى أن ينص على العمل بالدستور بعد تصديق سبع من الدول وليس بعد ايداع وثائق التصديق •

الدول المنضمة الى المنظمة :

فيما يتعلق بتصديق الدول العربيـــة على ميثاق العمل العربى ودستور منظمة العمل العربية فقد تم ذلك على عدة مراحل ، اذ صدقت خلال الفترة من ١٩٦٥ الى ١٩٦٩ تسع دول عربية ، كما أعلنت ثلاث دول موافقتها على الميثاق والدستور وذلك طبقا لمــا يلى [1] :

الجمهورية العراقيـــة	صدقت بالقانونين رقمى ٤٣ و ٤٦ لسنة ١٩٦٥ وأودعت وثائق تصديقها فى ١٠ مايو ١٩٦٥ •
الجمهورية العربية السورية	صدقت بالمرسوم التشريعى رقم ٩٢ لسنة ١٩٦٥ وأودعت وثيقة التصديق فى ١٤ يونيو ١٩٦٥ •
الجمهورية العربية المتحدة	صدقت وأودعت وثائق التصـــديق بتاريخ ١٩٦٦/٢/٢٦
جمهـــورية الســـودان الديمقراطيـــة •	صدقت بالامر المؤقت رقم ١٨ لسنة ١٩٦٦ •
المملكة الاردنية الهاشـــمية	صدقت فى عام ١٩٦٧ وأودعت وثائق التصديق فى ٤ أغسطس سنة ١٩٦٩ •
دولة الكويت	صدقت فى عام ١٩٦٨ وأودعت وثائق التصديق فى ١١ سبتمبر سنة ١٩٦٨
جمهورية اليمن الجنوبيـــة الشعبية •	صدقت وأودعت وثائق التصـــديق فى ٩ نوفمبر ١٩٦٩ •
المملكة المغربيـــة	صدقت فى ٢٧ مايو ١٩٦٩ •

---

(١) وردت اسماء الدول حسب تاريخ التصـــديق •

جمهـــورية الجـــزائر الديمقراطية الشعبية •	صدقت بتاريخ ٢١ أكتوبر ١٩٦٩ •
الجمهورية العربية الليبيـة	صدقت على الميثاق والدستور •
الجمهورية العربية اليمنيـة	أعلنت موافقتها وتعهدهـا باتخـاذ الاجراءات الخاصة بالتصديق أثنـاء المؤتمر الخامس لوزراء العمل العرب•
الجمهورية اللبنانيـــة	أعلنت موافقتها وتعهدهـا باتخـاذ الاجراءات الخاصة بالتصديق أثنـاء المؤتمر الخامس لوزراء العمل العرب•

وبذلك اكتمل للمنظمة عضوية اثنى عشرة دولة عربية من مجموع الدول العربية البالغ أربعة عشرة دولة [١] •

الفصـل الثانى

اختصاصات المنظمة ـ عضويتها ـ التكييف القانونى للمنظمة ، وعلاقتها بجامعة الدول العربية ومنظمة العمل الدولية

اختصاصات المنظمة :

تهدف منظمة العمل العربية كما جاء فى مقدمة دستورها الى تحسين ظروف العمل وشروطه للقوى العاملة بما يتفق مع كرامة الانســـان العربى والسعى الى رفاهيته المـادية والروحية وتحقيق تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية ايمانا بأن القوى العاملة فى الوطن العربى تمثل احدى الدعامات الاساسية للوحدة العربية • وقد أكدت الفقرة الاولى من المـادة الاولى من دستور المنظمة هذا المعنى ، اذ نصت على أن

---

(١) لم تشارك المملكة العربية السعودية فى اجتماعات وزراء العمل العرب وشـاركت الجمهورية التونسية فى الاجتماع الاول لمؤتمر وزراء العمل العرب (بغداد ـ يناير ١٩٦٥) •

مهمة المنظمة هى تحقيق الاهداف المنصوص عليها فى دستورها وفى الميثاق العربى للعمل •

أما الميثاق فقد عنى بابراز هذه الاهداف مشيرا الى أن هدف الدول العربية هو رفع مستوى القوى العاملة لتطور المجتمع العربى وتقدمه على أسس سليمة متينة مؤكدا ايمان الدول العربية بأن السلام العالمى أساسه العدالة الاجتماعية • وقد رسمت مواد هذا الدستور من المادة الثانية الى الثانية عشرة الخطوات التى ينبغى على الدول العربية تنفيذها للوصول الى هذه الاهداف وهى :

١ ــ التعاون الكامل فى الشئون العمالية والتنسيق بين الاجهزة الحكومية المختصة بالشئون العمالية وتطويرها بما يتلائم والتطور الاجتماعى والاقتصادى •

٢ ــ بلوغ مستويات متماثلة فى التشريعات العمالية والتأمينات الاجتماعية •

وقد تحقق هذا الغرض فى جزء منه باقرار المؤتمر الثانى لوزراء العمل العرب للاتفاقية العربية لمستويات العمل [١] التى صدقت عليها للآن ست دول عربية ، ودخلت حيز التنفيذ الفعلى [٢] •

وفيما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية فقد مرت الاتفاقية العربية للمستوى الادنى للتأمينات العربية بالمراحل المختلفة المنصوص عنها فى نظام اتفاقيات وتوصيات العمل العربية ، وقد عرضت على المؤتمر الخامس الذى أحالها الى المنظمة عند قيامها [٣] •

---

(١) كتاب المؤتمر الثانى لوزراء العمل العرب (١٩٦٦) صفحة ٢٨٥ •

(٢) صدقت على هذه الاتفاقية كل من الجمهورية العربية المتحدة والمملكة الاردنية الهاشمية والجمهورية العربية السورية والجمهورية العراقية والمملكة المغربية والجمهورية اللبنانية •

(٣) اقر المؤتمر الثالث لوزراء العمل العرب بالقرار رقم ٣٥ الاتفاقية العربية للمعاملة بالمثل فى نظم التأمينات الاجتماعية لاتخاذها مرشدا للدول العربية فى حالة قيام اتفاقية ثنائية أو جماعية بين دولتين عربيتين او مجموعة من الدول العربية •

٣ ــ القيام بالدراسات المشتركة فى مجالات تخطيط القوى العاملة وتشغيلها ووضع حد أدنى لمستويات الاجور فيهــا وعلاقات العمــل والادارة •

٤ ــ اعطاء الاولوية فى التشغيل لعمال البلاد العربية •

وقد تحقق ذلك الغرض باقرار المؤتمر الثالث لوزراء العمل العرب الاتفاقية العربية لتنقل الايدى العاملة التى صدق عليها للآن أربع دول عربية ودخلت حيز التنفيذ الفعلى [1] •

٥ ــ وضع خطة للتدريب المهنى تتفق واحتياجات الدول العربية وتتماشى مع أهداف التنمية الصناعية والاجتماعية فيها •

٦ ــ تشجيع انشاء معاهد للثقافة العمالية والتوسع فيها •

أما فيما يتعلق باختصاصات منظمة العمل العربية فقد حددتهــا المــادة الثالثة من الدستور وهى :

١ ــ تنسيق الجهود العربية فى ميدان العمل •

٢ ــ توحيد التشريعات العمالية •

٣ ــ القيام بالدراسات والابحاث فى الموضوعات العمالية مثــل تخطيط القوى العاملة والامن الصناعى والثقافة العماليــة والتصنيف المهنى •

٤ ــ تقديم المعونات الفنية فى مجالات العمل •

٥ ــ وضع خطة لنظام التأمينات الاجتماعية •

٦ ــ وضع خطة للتدريب المهنى •

٧ ــ اعداد القاموس العربى للعمل •

---

(١) صدقت على هذه الاتفاقية كل من الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العــربية السورية والجمهورية العراقية والمملكة الاردنية الهاشمية .

والمتأمل فى هـذه الاهداف يجد أن معظمها نص عليه فى الميثاق العربى للعمل وأن أهداف المنظمة وردت على سبيل الحصر • ويلاحظ أن هناك أغراضا أخرى لم يرد ذكرها فى المـادة الثالثة من دسـتور المنظمة ومنها على سبيل المثال الحرية النقابية التى هى من صميم عمل المنظمة • وربما أراد واضعو النص حصر المهام التى تقوم بها المنظمة حتى لا تتطرق الى بحث أمور تؤدى الى الدخول فى مشاكل سياسية ، على أنه اذا كانت نية واضعى النص ترمى الى خلاف ذلك فقد كان من الاصوب أن تصاغ المـادة صياغة عامة تشمل جميع الاغراض التى تنهض بها المنظمة دون تحديد أو حصر يستوعب النص ما يتعلق بالقوى العاملة ويتسع لكل غرض يراد اثارته لصالحها •

العضوية فى المنظمة :

تنص المـادة الثانية من الفصل الاول من دستور المنظمة على أن أعضاء منظمة العمل العربية هم الدول الاعضاء فى جامعة الدول العربية المصدقة على الدستور وأية دولة عربية أخرى تحصـل على استقلالها وتطلب الانضمام الى المنظمة •

ويتضح من نص المـادة أن هناك نوعين من العضوية ، عضوية أصلية وعضوية بالانضمام والتفرقة بينهما تفرقة شكلية بحتة لا يترتب عليها أية نتائج قانونية •

ولانضمام الدول الى عضوية المنظمة شروط محددة منها شروط موضوعية وأخرى اجرائية نعرضهما فيما يلى : :

الشروط الموضوعية للعضوية فى المنظمة :

اقتصر قبول الدول أو البلاد العربية فى عضوية المنظمة على ثلاث حالات :

١ ــ أن تكون الدولة الراغبة فى الانضمام عضو فى جامعة الدول العربية أى من الدول المستقلة ذات السيادة التى قبل مجلس جامعـة

الدول العربية عضويتها بجامعة الدول العربية ، والتى تبلغ الآن أربعة عشرة دولة (الفقرة الاولى من المـــادة الثانية) وتعتبر الدول المنضمة فى هذه الحالة دولا ذات عضوية أصلية •

٢ ــ أن تكون الدولة الراغبـــة فى الانضـــمام قد حصلت على استقلالها والامر هنا يتعلق ببلد عربى يكون قد حصل على استقلاله بعد قيام المنظمة ويرغب فى الانضمام اليها ، والشرط هنا قاصر على استقلال ذلك البلد • وتعتبر الدولة فى هذه الحالة قد اكتسبت عضويتها بالانضمام الى المنظمة • (الفقر الاولى من المـــادة الثانية) •

٣ ــ أن تكون البلاد العربية الراغبة فى الانضمام لم تحصـــل بعد على استقلالها وقبول هذه البلاد يكون جوازيا أى طبقا لمـــا يقرره المؤتمر العام للمنظمة • وقد اشترط الدستور حصول البلد الراغب فى الانضمام على ثلثى أصوات المندوبين المشتركين فى المؤتمر وذلك كما جاء بالفقرة الثانية من المـــادة الثانية من الدســـتور التى تنص على ما يلى :

« يجوز للمؤتمر العام أن يقبل لعضوية المنظمة ••• » بخلاف ما ورد بالفقرة الاولى من نفس المـــادة خاصا بقبول الدول الاعضـــاء بجامعة الدول العربية •

الشروط الاجرائية للعضوية بالمنظمة :

لكى تكتسب أى دولة أو بلد عربى العضوية فى المنظمة تختلف اجراءات القبول تبعا للوضع الذى سبق أن أشرنا اليـــه فى الشروط الموضوعية التى نوضحها فيما يلى :

أولا : بالنسبة للدول الاعضاء فى جامعة الدول العربية يتعين أن تصدق الدولة الراغبة فى الانضمام على الميثاق والدستور حسب نظمها الدستورية ، وأن تودع وثائق تصديقها فى مكتب العمل العربى الذى يعد محضرا بايداعها ويبلغه الى الدول العربية الاعضاء فى المنظمة •

ثانيا : أما الدول العربية التى تحصل على استقلالها فان الامر يختلف ، اذ يجب على هذه الدولة أن تتقدم بطلب ترسله الى المدير العام لمكتب العمل العربى مع ابلاغه بقبولها واحترامها لدستور المنظمة .

والواقع أن طلب الانضمام يتضمن فى الوقت نفسه تعهد البلد بقبولها واحترامها دستور المنظمة ، ويتم قبول الدولة فى هذه الحالة بمجرد اعلان المدير العام لمكتب العمل العربى برغبتها فى الانضمام دون حاجة الى عرض الامر على المؤتمر العام (الفقرة الاولى من المـادة الثانية) ويتولى المدير العام أخطار الدول الاعضاء ومؤتمر العمـل العربى بقبول الدولة فى عضوية المنظمـة . ونص الفقرة الاولى من المـادة الثانية اقتبس من الفقرة الثالثة من المـادة الاولى من دستور منظمة العمل الدولية التى تطبق نفس الاجراء بالنسبة للعضوية بها .

ثالثا : وفيما يتعلق بقبول البلاد العربية التى لم تحصل بعد على استقلالها فقد نصت الفقرة الثانية من المـادة الثانية من الدستور على أن المؤتمر العام هو الذى يقرر قبول البلد الراغب فى الانضمام ، والامر هنا جوازى للمؤتمر ، كما أنه اشترط فى حالة ضم البلاد العربية الى عضوية المنظمة الحصول على ثلثى أصـوات المندوبين المشتركين فى المؤتمـر .

والواقع أن اجراءات الانضمام فى هذه الحالة تتم بأن يتقدم البلد العربى الراغب فى الانضمام الى المدير العام بطلب يرفعه بدوره الى المؤتمر العام لاتخاذ قرار فيه ويتضمن الطلب تعهد البلد الراغب فى الانضمام بقبوله واحترامه دستور المنظمة .

ويعرض طلب الانضمام ابتداء على لجنة تشكل خصيصا لهذا الغرض وتعد تقريرا برأيها لرفعه الى اللجنة التنظيمية التى ترفعه بدورها الى المؤتمر العام (المادة ٢١ من مشروع لائحة النظام الاساسى للمؤتمر) .

ولا شك أن قبول منظمة العمـل العربيـة بلادا غير مستقلة فى عضويتها أمر مستحدث ليس له نظير فى منظمة العمل الدولية التى تكتفى

بحضور البلاد غير المتمتعة بالحكم الذاتى المؤتمر بصفة مراقب دون العضوية الفعلية فى المنظمة التى يمكن أن تتمتع بها هذه البلاد بعد أن تنال استقلالها .

وقد يثير انضمام البلاد العربية غير المستقلة فى منظمة العمـل العربية كثيرا من العقبات أمام السلطات الحاكمة فى ذلك البلد لعـدم قبولها المستحدث من التشريعات التى تمنح الطبقة العاملة فيها حـرية تكوين النقابات والمفاوضة الجماعية ... الخ فتعمد الى عدم التصديق أو تنفيذ على ما يصدره المؤتمر من اتفاقيات أو قرارات لذلك فان انضمام هذه البلاد من غير شك له كثير من المزايا ولا سيما فى مجال التمرس على مزاولة النشاط فى المجالين العربى والدولى استعدادا لمرحـلة الاستقلال .

ونرى أن قبول البلاد العربية غير المستقلة فى عضوية المنظمـة بصفة مراقب فيه الكفاية أسوة بما هو متبع مع بعض المنظمات العربية المنبثقة عن جامعة الدول العربية ، منعا لمـا قد يثار من مشاكل تحول بلا شك دون ممارسة البلد لسلطاتها كاملة وتعجز المندوبين عن الوفاء بالالتزامات التى ينص عليها الدستور أو التعهدات الواردة فى الاتفاقيات أو القرارات .

الانسحاب من عضوية المنظمة :

نصت المـادة التاسعة عشرة من دستور المنظمة على أنه لاية دولة عضو أن تنسحب من المنظمة بمقتضى اعلان يرسل الى المدير العـام لمكتب العمل العربى .

وحكم هذه المـادة قاصر على انسحاب الدول الاعضاء بالمنظمة انسحابا اختياريا أى بمحض ارادة الدولة التى قد ترى أن مصالحها الخاصة تتعارض مع استمرارها فى عضوية المنظمـة [١] وقد رسمت

---

(١) نص المـادة قاصرا على انسحاب الدول ولم يشر الى انسحاب البلاد المنضمة الى عضوية المنظمة ، ولكن التفسير الواسع للنص يشمل الدول والبلاد المنضمة .

المادة سالفة الذكر طريقة الانسحاب ، وذلك بان ترسل الدولة المنسحبة اخطارا الى مدير عام مكتب العمل العربى برغبتها فى الانسحاب ولايعتبر انسحابها نافذا الا بعد مرور عام من تاريخ ايداع الاخطار بالانسحاب، ومعنى هذا أن تكون الدولة المنسحبة متعهدة بقيامها بالتزاماتها المالية المترتبة على عضويتها خلال تلك المدة .

هذا بالرغم من أن الدولة المنسحبة قد توقف نشاطها منذ تقديم طلب الانسحاب ، على أن ذلك لا يؤثر فى استمرار التزامها حيال أتفاقيات العمل التى تكون قد صدقت عليها والتزمت بأحكامها الى حين انقضاء المدة التى نصت عليها الاتفاقية .

كما أن مضمون المادة التاسعة عشرة يشير الى عدم وجوب عرض الامر على المؤتمر لاتخاذ قرار فيه وذلك بالتطبيق لاحكام الانضمام الواردة فى الفقرة الاولى من المادة الثانية من دستور المنظمة التى تقضى بقبول الدول المستقلة بمجرد تقديم طلب العضوية وتعهدها باحترام دستور المنظمة . ويكتفى فى حالة الانسحاب بأن يتولى المدير العام أخطار الدول الاعضاء بانسحاب الدولة كما يخطر المؤتمر العام من قبيل الاحاطة .

وفى هذا المجال يثار موضوع اعادة قبول دولة كانت عضوا بالمنظمة، وقد جاءت مواد الدستور خلوا من نص يعالج هذا الموقف بخلاف دستور منظمة العمل الدولية الذى أفرد المادة السادسة منه لاعادة قبول الدول المنسحبة من المنظمة باتباع الاجراءات التى تتخذ عادة عند قبول دولة عضو بالمنظمة الدولية .

على أنه وأن كان دستور منظمة العمل العربية قد جاء خلوا من نص يجابه حالة عودة دولة عربية ، سبق أنسحابها الى عضويةالمنظمة، فيمكن فى هذه الحالة تطبيق الاحكام الخاصة بالانضمام وسوف تحدد التطبيقات العملية التى ستمارسها المنظمة بعد بدء نشاطها الاحوال والظروف التى تحكم هذا الموقف .

وقد كان من الاولى قفلا لباب الاجتهاد وطالما أن واضــعى الدستور قد خصصوا نصا للانسحاب ، أن يضعوا نصا يعالج حالة العودة الى عضوية المنظمة •

هذا ويجدر التنويه هنا الى أن دستور المنظمة قد سكت تماما عن تقرير مبدأ فصل دولة من عضوية المنظمة وهو أمر فى رأينا قــد ترك عن قصد لندرة حدوثه بل وعدم الرغبة فى وقوعه ، وأن كان قد حدث مرة واحدة على الصعيد الدولى حينما قرر مؤتمر العمل الدولى عام ١٩٦٦ فصل جمهورية جنوب افريقيا من عضوية المنظمة لاصرارها على ممارسة سياسة التفرقة العنصرية •

التكييف القانونى لمنظمة العمل العربية وعلاقتها بجامعة الدول العربية ومنظمة العمل الدولية :

نصت الفقرة الاولى من المــادة الاولى من الفصل الاول من دستور منظمة العمل العربية على أنشاء منظمة ذات شخصية اعتبارية تســمى « منظمة العمل العربية » مهمتها تحقيق الاهداف المنصوص عليها فى الدستور والميثاق العربى للعمل • وعلى ذلك تعتبــر منظمة العمل العربية منظمة مستقلة ذات شخصية اعتبارية ، أى ليست تابعة لاى منظمة أخرى وتعتبر فى الوقت نفسه وحدة قانونية مســتقلة بذاتها عن الدول التى تتكون منهم • هذه الشخصية المستقلة تسمح للمنظمة بأكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات • وقد حددت المــادة المشار اليها مهمتها وهى تحقيق الاهداف المنصوص عليها بالدستور وفى الميثاق العربى للعمل ، وقد سبق أن أشرنا الى ذلك تفصيلا فى الفصل الثانى •

أما الفقرة الثانية من المــادة الاولى فقد نصت على أن منظمــة العمل العربية تعتبر وكالة متخصصة فى نطاق جامعة الدول العربية • والمقصود بالوكالة المتخصصة فى هذا الصدد هى الوكالة التى تنشــأ بمقتضى أتفاق بين الحكومات التى تضطلع بمقتضى نظمها الاساسية

بتبعات فى مجال أختصاصاتها ولذلك تعتبر منظمة العمل العربية وكالة متخصصة فى شئون العمل تعمل فى مجال فنى بحت وهو تقدم وتطور التشريعات العمالية وحماية العمال ورعايتهم وتدريبهم وتثقيفهم ٠٠ الـــخ ٠٠

وفيما يتعلق بكون المنظمة فى نطاق جامعة الدول العربية فأن مفهوم نص الفقرة الثانية من المـــادة الاولى يقضى بأن المنظمة تعمل فى أطار جامعة الدول العربية ، أى فى مجال محدد ضمن أهداف جامعة الدول العربية دون تبعية ، وأنما متعاونة مع المنظمة الام ، يؤكـــد ذلك ما ورد فى الفقرة الثانية من المـــادة السادسة من الدستور التى تنص على أن المؤتمر العـــام للمنظمة يختص بتقـــديم المشورة الى مجلس الجامعة فى النواحى العمالية ٠ ويعنى ذلك أن العلاقة بين المنظمـــة وبين جامعة الدول العربية علاقة عمل وهى تقديم المشورة فى الشئون العمالية الى مجلس الجامعة ، كما يجوز لمجلس الجامعة أن يتقـــدم بتوصيات للمنظمة ٠ وعلى كل فان الامر يحتاج الى قرار من مجلس الجامعة يحدد شكل التعاون ومداه ويقره المؤتمر العام لمنظمة العمل العربية ٠

وجدير بالذكر أن منظمة العمل العربية تختلف تماما عن المنظمات العربية الاخرى التى أنشئت أخيرا والتى لها تبعية كاملة لجامعـــة الدول العربية ، أذ يعين مجلس الجامعة مدير هذه المنظمات كما يحدد ميزانيتها السنوية التى تعتبر فى الوقت نفسه ميزانية ملحقة بميزانية الامانة العامة للجامعة ٠

ويرجع ذلك الاختلاف الى طبيعة عمل منظمة العمل العربيـــة ٠ أذ بينما تتكون الاجهزة الاساسية للمنظمات الاخرى من منـــدوبى الحكومات ، تطبق منظمة العمل العربية نظام التمثيل الثلاثى الذى يقوم على أساس اشتراك أصحاب الاعمال والعمل مع الحكومات فى كل نشاط المنظمة ٠ فتنفرد منظمة العمل العربية بطابع خاص لكونها

تضم ممثلى الحكومات وأصحاب الاعمال • وهم أطراف فى علاقة واحدة وهى علاقة العمل ، فنرى أن المؤتمر العــام يجمع بين الطبقات الاجتماعية المختلفة وبين مندوبى الحكومات فيسهل على المؤتمر التوفيق بين المصالح المتعارضة لهذه الفئات الثلاثة وهو ما يؤكد تميز المؤتمر العام لمنظمة العمل العربية عن سائر الجمعيات المختلفة التابعة للمنظمات الاخــرى •

ولكى تعطى صورة لمــا يكون عليه العمل فى منظمة العمل العربية واختلاف ذلك عنه فى المنظمات الاخرى من حيث الشكل والموضوع ، نقول أنه من حيث الشكل ، فأن لجنة المتابعة واللجان عن المؤتمــر واللجان الفنية الاخرى تشكل عادة من المندوبين الحكوميين ومن ممثلى أصحاب الاعمال والعمل ، أما من حيث الموضوع فليس من المستغرب أن نجد مندوب العمال فى دولة ما يخالف رأى ممثل الحكومة بدولته فى أحدى الامور المعروضة للمناقشة أو التصويت وذلك فى الاحوال التى يعبر المندوب فيها عن رأيه الشخصى أو حسب تعليمات فريق العمال الذى ينتمى اليه •

أما فيما يتعلق بتعاون منظمة العمل العربية مع المنظمات الاخرى فتشير المــادة الرابعة عشرة من دستور منظمة العمل العــربية الى التعاون مع الهيئات الاجنبية والدول التى تعمل فى ميدان العمل أو التى تكون مهامها وأعمالها متصلة بأغراضها وأن تتبادل التمثيل فى الاجتماعات مع الهيئات سالفة الذكر ، والمقصود هنا منظمة العمــل الدولية وكذلك المنظمات الاخرى المتخصصة مثل منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية وغيرها [1] •

فاذا أمعنا النظر فى التعاون بين منظمة العمل الدولية وجامعة الدول العربية نجد أنه قائم على أساس اتفاق التعاون بين المنظمتين الذى عقد بينهما فى ٢٥ مايو ١٩٥٨ • والذى ينص على تشاور المنظمتين

(1) UNIDO

فى الامور الخاصة بالعمل وتبادل التمثيل فى المؤتمرات وغير ذلك من الامور .

ولا شك أن هذا الاتفاق كان ينظم التعاون بين المنظمتين حينما كانت الامانة العامة لجامعة الدول العربية تتولى — عن طريق أدارة الشئون الاجتماعية والعمـل — عبء شئون العمل ، أما وقد تولت منظمة العمل العربية هـذا العبء فان الامر يحتاج الى تعديل هـذا الوضع ، اما عن طريق تحويل الاتفاقيـة القائمة بحيث تكون منظمة العمل العربية هى الطرف الثانى فى الاتفاقية مع منظمة العمل الدولية، وهذا يتطلب بطبيعة الحال موافقة منظمة العمل الدولية على ذلك . اما أن تعد اتفاقية جديدة بين منظمة العمـل العربية ، ومنظمة العمل الدولية — ونؤيد هذا الاتجاه — تحدد شكل التعاون بينهما وذلك فى ضوء المفاوضات التى يجريها الطرفان لاسيما بعد الوقوف على طبيعة اختصاص منظمة العمل العربية ودورها فى حل المشاكل العمالية على الصعيد العربى والنهوض بالمسائل العمالية وأثر ذلك على ما تقوم به المنظمة الدوليـة . والتنسيق بين ما تصدره المنظمة الدوليـة من قرارات ومدى التزام المنظمة العربية به والعكس ، وتحاشى تنـازع الاختصاص ومعالجة المواقف التى قد يختلف فيها رأى المنظمتين حتى لا تصدر أحداهما قرارا فى موضوع معين مخالفا لمـا تصدره الاخرى. هذا بالاضافة الى تنسيق الموضوعات الاخرى بالمعونة الفنية وتبادل الخبراء .

الفصل الثـالث

أجهـزة المنظمة

حددت المـــادة الرابعة من الفصل الثالث من دستور منظمـــة العمل العربية الاجهزة الخاصة بالمنظمة ، أذ نصت على أن تتكون المنظمـــة من مؤتمر عام وســـكرتارية عامة تسمى « مكتب العمـــل العربى » •

وعلى ذلك فان أعباء منظمة العمل العربية تتولاها هيئتان بخلاف ما هو متبع فى منظمة العمل الدولية التى تتولاها ثلاث هيئات هى المؤتمر العام ومجلس الادارة ومكتب العمل الدولى الذى يخضع لرقابة مجلس الادارة (المـــادة الثانية من دستور منظمة العمل الدولية) •

والملاحظ أن تحـــديد هيئات العمل الدولية بهذا الوضـــع أمر يستحق المناقشـــة ذلك لان معظم الوكالات الدوليـــة المتخصصة أو المنظمات المنبثقة من جامعة الدول العربية لها مجالسها التنفيذية التى يحدد دستور تلك المنظمات اختصاصاتها وطريقة تشكيلها والتى تعتبرها بمثابة الاجهزة المحركة للمنظمة والمهيمنة على سير العمل وتنفيذه •

ولا ندرى لـــماذا أصر واضعو دستور منظمة العمل العربية على أغفال أمر استحداث مجلس أدارة للمنظمة العربية والاكتفاء بما ورد فى الفقرة السابعة من المـــادة السادسة الخاصة بتشكيل لجنة كل ثلاث سنوات من بين أعضاء المؤتمر العام تسمى لجنة المتابعة [1] تتكون من أثنين من مندوبى الحكومات وواحد من مندوبى أصحاب الاعمـــال وواحد من مندوبى العمال لمتابعة سير العمل فى مكتب العمل العربى ومتابعة تنفيذ قرارات وتوصيات المؤتمر واللجان المتخصصة واجتماعات الخبراء وترفع تقريرا بذلك الى المؤتمر •

---

(١) تضمنت لوائح منظمة العمل العربية مشروعا للنظام الداخلى للجنة المتابعة الذى يحدد اختصاصاتها ونظام العمل بها •

ومما لا شك فيه أن تشكيل اللجنة واختصاصاتها قريب جدا من تشكيل مجلس الادارة وأن اختلفت التسمية لا سيما وأن الدستور نفسه قد عهد الى هذه اللجنة بأعمال هى فى حد ذاتها من اختصاصات المجالس التنفيذية فى المنظمات ، وعلى سبيل المثال دعوة المؤتمر فى دورة غير عادية •

ولقد رأت اللجنة الفنية التى عقدت بمقر الامانة العامة فى يناير سنة ١٩٦٩ لوضع لوائح منظمة العمـل العربية وكذلك اللجنة الفنية التى عقدت فى بيروت (اكتوبر ١٩٦٩) للاعداد للمؤتمر الخامس لوزراء العمل العرب • رأت اللجنة أنه بالنظر الى أهمية اختصاصات لجنـة المتابعة والدور الهام الذى تقوم به ومسئولياتها الكبيرة تعديل أسم اللجنة الى « مجلس الادارة » وزيادة أعضائها الى ثمانية ، أربعـة يمثلون الحكومات واثنان عن كل فريق من أصحاب الاعمال والعمال وذلك تحقيقا للتمثيل الادنى للدول الاعضاء فى هذا المجلس •

وقد أصابت اللجنة فيما ذهبت اليه وهو أمر يستقيم مع طبيعة عمل المنظمة التى يجب أن يكون لها جهازها التنفيذى المنفذ لسياسة المؤتمر وقراراته •

ولا مجال للتخوف من زيادة سلطات مجلس الادارة المقترح ، ذلك التخوف الناجم عما يشاهد من توسيع سلطات مجلس الادارة بمنظمة العمل الدولية ووجود مقاعد دائمة للدول ذات الاهمية الصناعية ، وهى أمور يمكن تلافيها باعطاء مجلس الادارة سلطات محددة وجعل السلطة العليا للمؤتمر العام •

وفيما يلى نبذة عن المؤتمر العام ومكتب العمل العربى •

مؤتمر العمل العربى :

وهو السلطة العليا فى المنظمة وذلك طبقا لنص المـادة الخامسة من الدستور ، ومعنى كونه السلطة العليا أنه يملك التصرف فى كل

الامور الخاصة بها سواء التشريعيـــة الخاصة بأصدار الاتفاقيـــات والقرارات أو الدستورية الخاصة بتعديل الدستور أو الادارية الخاصة بتعيين المدير العام والمديرين المساعدين أو سلطة المراقبة الخاصة بدراسة التقارير السنوية التى ترسلها الدول الاعضاء وتعيين أعضاء لجنة المتابعة ... الـــخ .

موعد انعقاد المؤتمر :

ينعقد المؤتمر العام لمنظمة العمل العربية مرة كل عام فى الاسبوع الاول من شهر آذار/مارس وذلك فى دور أنعقاد عادى (الفقرة الاولى من المـــادة الخامسة) ومعنى ذلك أن المؤتمر يعقد دورة عادية مرة واحدة فى العـــام . أما اجتماعات وزراء العمل العرب فى جنيف فهى اجتماعات تقليدية تعقد بمناسبة الدورة السنوية لمؤتمر العمل الدولى للتشاور بين الوفود العربية واتخـــاذ موقف موحد حيـــال الموضوعات المعروضة على الدورة السنوية ، ولا تعتبـــر بأى حال اجتماعات فى نطاق منظمة العمل العربية ولا تشكل دورة من دورات انعقادها .

كما نصت الفقرة الاولى من المـــادة السادسة على جواز عقـــد المؤتمر فى دورة غير عادية وذلك بناء على قرار من لجنة المتابعـــة المنصوص عنها فى الفقرة السابعة من المـــادة السادسة من الدستور ولم يذكر فى النص الاسباب الموجبة لعقد المؤتمر فى اجتماع غـــير عادى ، الامر هنا جوازى متى أرتأت لجنة المتابعة عقد المؤتمر فى دورة غير عادية .

مكان عقد المؤتمر :

تنص الفقرة الاولى من المـــادة الخامسة على أن المؤتمر يجتمع فى مقر الامانة العامة لجامعة الدول العربية ، ولا شك أن واضـــعو النص حرصوا على أن تكون اجتماعات المؤتمر فى مقر الامانة العامة . وقد أكدت ذلك المـــادة العاشرة من الدستور التى تنص على أن مقر

مكتب العمل العربى هو مقر جامعة الدول العربية ، ولم يرد نص صريح فى الدستور يحدد مقر المنظمة ولذلك جاء قرار المؤتمر الخامس لوزراء العمل العرب موضحا أن مقر الامانة العامة مقر مؤقت لمنظمة العمل العربية وترك الامر للمؤتمر التأسيسى لتحديد المقر الدائم لها .

أما الفقرة الثانية من المادة الخامسة فقد أجازت عقد المؤتمر فى أية دولة عضو بقرار من المؤتمر ، والامر هنا قاصر على عقد المؤتمر فى دولة أخرى غير دولة مقر المنظمة وهو أمر جوازى مشروط بأصدار قرار من المؤتمر بعقد المؤتمر فى أحدى الدول الاعضاء . ومن البديهى أن تكون هناك موافقة من جانب الدولة المطلوب عقد المؤتمر لديها .

تكوين المؤتمر وحق حضور جلساته :

يتكون وفد كل دولة الى المؤتمر طبقا للفقرة ٣ من المادة الخامسة من الدستور من أربعة أعضاء .

- اثنين عن الحكومة .
- واحد عن أصحاب الاعمال .
- واحد عن العمال .

وفيما يتعلق بمندوبى أصحاب الاعمال والعمال فقد نصت الفقرة الرابعة من المادة الخامسة على أن يتم اختيارهما بالاتفاق مع المنظمات الاكثر تمثيلا لهم .

ويجب أن يكون هؤلاء المندوبين معتمدين أعتمادا صحيحا بمعرفة الدول الاعضاء فى المنظمة ، وتتولى لجنة أعتماد العضوية المنصوص عنها فى المادة ١٣ من لائحة النظام الداخلى لمؤتمر العمل العربى فحص أوراق المندوبين والنظر فى أى طعن يتعلق بها .

كما يجوز لهؤلاء المندوبين أن يصطحبوا معهم عددا مناسبا من المستشارين الذين يخضعون فى الوقت نفسه لحكم الفقرة الرابعة من المــادة الخامسة ويجوز لهؤلاء المستشارين أن يحلوا محل العضــو الاصلى ويكون لهم حق مخاطبة المؤتمر وحق التصويت متى تم ابلاغ المؤتمر كتابة بتعيينهم بدلا من العضو الاصلى •

وقد حددت المــادة الثانية من لائحة النظام الداخلى للمؤتمر العــام عدد هؤلاء المستشارين باثنين على الاكثر لكل بنــد من بنود جدول الاعمال •

أما حق حضور المؤتمر فهو قاصر طبقا للفقرة الرابعة من النظام الداخلى للمؤتمر على مندوبى الدول الاعضاء ومستشاريهم ومندوبى الدول والامارات العــربية غير الاعضــاء المدعوين لحضــور المؤتمر بصفة مراقب وممثلى جامعة الدول العــربية والمنظمات التى تدعى لحضور المؤتمر وأعضاء لجنة المتابعة والمدير العام لمكتب العمل العربى وموظفى السكرتارية والاشخاص والهيئات الاخرى التى يقوم المؤتمر بدعوتها لحضور جلساته ويجوز بالاضافة الى المندوبين الحكوميين عن الدولة العضــو أن يحضر اجتماعات المؤتمر الوزير الذى تدخــل فى اختصاصاته شئون العمل بدولته •

هذا وجميع جلسات المؤتمر علنية فيما عدا الحالات التى يقرر فيها المؤتمر عقد جلسات مغلقة (المــادة الثالثة من مشروع لائحة النظام الداخلى للمؤتمر) •

هيئة رئاسة المؤتمر :

تتكون هيئة رئاسة المؤتمر من رئيس ينتخبه المؤتمر وثلاثة نواب للرئيس ينتخبهم المؤتمر كذلك بناء على ترشيح كل فريق من فريق الحكومات وأصحاب الاعمال والعمال • على أن لا يكون الرئيس أو أحد نوابه من دولة واحدة (المــادة الخامسة من مشروع لائحــة النظام الداخلى للمؤتمر) ومقتضى ذلك أن ينتخب المؤتمر فى كل دورة

رئيسا له ينتخبه أعضاء المؤتمر جميعا (الثلاث فئات مجتمعة) وقد ثار جدل كثير عند وضع نص هذه المادة اذ رأى الخبراء عدم النص على أن يكون رئيس المؤتمر من ممثلى الحكومات أسوة بما هو متبع فى المنظمة الدولية واستنادا الى أنه بالرغم من أن دستور منظمة العمل الدولية لا ينص على أن يتولى رئاسة المؤتمر أحد ممثلى الحكومات الا أن الواقع أثبت لمدة ٤٩ عاما فى المنظمة الدولية التى يبلغ عمرها ٥٠ عاما، أن هذا المنصب لم يشغله سوى ممثلى الحكومات. ورأى بعض الخبراء أنه يتعين النص على أن يكون رئيس المؤتمر من بين ممثلى الحكومات حيث أن الحكومات تقوم بتمويل المنظمة كما أنها تعتبر طرفا حياديا بين أصحاب الاعمال والعمال . وقد رجح الرأى الاول وجاء نص الفقرة الخامسة من اللائحة عاما دون تحديد .

أما فيما يتعلق بنواب الرئيس فأن أمر انتخابهم متروك لكل فريق فينتخب فريق الحكومات أحد أعضائه ليكون نائبا للرئيس وينتخب فريق كل من أصحاب الاعمال والعمال أحد أعضائه ليكون نائبا للرئيس . وقد اشترط نص المادة أن لا يكون الرئيس أو أحد نوابه من دولة واحدة وذلك مراعاة للتمثيل الاكمل للدول العربية فى المؤتمر العام .

اختصاصات المؤتمر :

سبق أن أشرنا الى أن للمؤتمر سلطات مختلفة فمنها سلطات تشريعية ودستورية وادارية ومالية . وقد نصت المادة السادسة من الدستور على أختصاصات المؤتمر وذلك طبقا لما يلى :

سلطات المؤتمر التشريعية :

لعل أهم سلطة للمؤتمر هى سلطة أصدار أتفاقيات العمل العربية وهى بمثابة العنصر الاساسى لمهام المنظمة اذ تعتبر الاتفاقيات التى يصدرها المؤتمر بمثابة ادارة دولية تعرض على الدول للتصديق عليها وتصبح نافذة بعد اقرارها من المؤتمر . (المادة ٥٢ من لائحة

المؤتمر) ثم يتولى المؤتمر العام بعد ذلك مراقبة تنفيذ هذه الاتفاقيات من خلا لاحدى لجانه وهى لجنة تطبيق الاتفاقيات والتوصيات التى تنص على تشكيلها المــادة ١٧ من لائحة النظام الداخلى لمؤتمر العمل العــربى •

كما يصدر المؤتمر قرارات واجبة التنفيذ فى موضوعات معينــة وتعتبر هذه القرارات ملزمة للدول الاعضاء بالمنظمة ويلزم لصحة القرارات أن لا يقل عدد الاصوات المؤيدة والمعارضة عن نصف عدد المندوبين الحاضرين فى المؤتمر والذين لهم حق التصويت (المــادة ٣٩ من لائحة المؤتمر) •

وتنص الفقرة الاولى من المــادة السادسة من دستور المنظمة على أن المؤتمر العام يختص بتحديد الخطوط الاساسية لعمل المنظمة ورسم سياستها وتحقيق أهداف وقبول الدول فى عضــوية المنظمة (المادة الثانية من الدستور) كما يصدر المؤتمر اللوائح الخاصــة بالنظام الاساسى للمنظمة (الفقرة الخامسة من المــادة الخامسة) •

سلطات المؤتمر الدستورية :

تنص المــادة السادسة عشرة من دستور المنظمة على أن للمؤتمر العام حق تعديل أحكام الدستور التى قد تقترح وأشترطت المــادة لذلك حصول التعديل على أغلبية ثلثى أصوات المندوبين المشتركين فى المؤتمر على أن لا يصبح نافذا الا أذا صدق أو وافق عليه ثلث الدول الاعضاء ، ولا شك أن هذا أجراء استثنائى أحيط بعدة ضمانات حتى يكون الدستور فى منأى من التعديل المتكرر •

كما وان الفقرة الثانية من نفس المــادة أوجبت أبلاغ مشروع التعديل المقترح الى الدول الاعضاء قبل عقد المؤتمر الذى سيبحث فيه بستة أشهر على الاقل •

سلطات المؤتمر الادارية والمالية :

وتتمثل هـذه السـلطات فى تعيين المدير العـام لمكتب العمـل العربى والمديرين المساعدين (الفقرة الرابعة من المادة السادسة من الدستور) وكذلك الموافقة على مشروع ميزانية المنظمة (الفقرة الخامسة من المادة السادسة) وتشكيل لجنة المتابعة (الفقرة السابعة من المادة السادسة) ودراسة التقارير التى ترسلها الدول الاعضاء (الفقرة الثالثة من المـادة السادسة) .

لجان المؤتمر العام :

يشكل المؤتمر فى بدء كل دورة لجانا ثلاثية التكوين (أى من ممثلى الحكومات وأصحاب الاعمـال والعمل) وذلك لتيسـير أعماله وهذه اللجان هى :

اللجنة التنظيمية :

ومهمتها اعداد برنامج عمل المؤتمر وتحديد نظام سير العمل فى الجلسات العامة والتقدم بالاقتراحات الخاصة بتشكيل اللجان الاخرى وترفع الى المؤتمر تقريرا عن أعمالها .

لجنة اعتماد العضوية :

وتتولى فحص أوراق المندوبين ومستشاريهم وتنظر فى أى طعن يتعلق بها .

لجنة الصياغة :

تتولى صياغة الاتفاقيات والتوصيات والقرارات .

لجنة تطبيق الاتفاقيات والتوصيات :

تنظر فى التدابير التى أتخذتها الدول الاعضاء لتنفيذ أحـكام الاتفاقيات هى طرف فيها وكذلك البيانات والتقارير الخاصة بالاتفاقيات والتوصيات التى تقدمها الدول الاعضاء .

اللجنة الماليـــة :

وتنظر اللجنة فى أعتماد الميزانية وتحديد حصص اشتراكات الدول الاعضاء والحساب الختامى والمسائل المالية الاخرى ، وتنـــص المـــادة ٢٠ من لائحة النظام الداخلى للمؤتمر العام على أن للمؤتمر أن يشكل لجان أخرى لدراسة أى موضوع والتقدم بتقرير عنه •

نظام التصويت فى المؤتمر :

تنص المـــادة الثامنة من دستور المنظمة على أن لكل مندوب فى وفد الدولة صوت واحد ولكل مندوب الحق فى أن يصوت فرديا على جميع المسائل التى ينظر فيها المؤتمر ، أى أنه لكل من الممثلين الاثنين للحكومة صوت واحد ولممثل أصحاب الاعمال صـــوت واحـــد ولممثل العمـــال صوت واحـــد ، أى لكل دولة أربعة أصوات ، ولكل واحـــد من هؤلاء الممثلين حرية التصويت أى حرية التعبير عن رأيه الشخصى أو التعبير عن رأى الفريق الذى ينتمى اليه •

وقد أجازت الفقرة الثانية من المـــادة الثامنة حق المندوب فى تعيين مستشار يحل محله ويصوت بدلا منه فى المؤتمر ، وقد اشترط لهذا الاجراء ابلاغ رئيس المؤتمر بذلك كتابة •

أما المادة التاسعة من الدستور فقد نصت على أن القرارات تتخذ بالاغلبية العادية للمندوبين المشتركين فى الدورة أى نصف عدد الاعضاء زائد واحد واستثنت من ذلك الحالات التى نص فيها على اشتراط أغلبية خاصة أى أغلبية ثلثى أصـــوات المندوبين المشتركين فى المؤتمر وهى :

(أ) قبول البلاد العربية التى لم تحصل على استقلالها بعد فى عضوية المنظمة • (الفقرة الثانية من المـــادة الثانية) •

(ب) الموافقة على ميزانيــة المنظمة • (المــادة الثالثة عشرة) •
(ج) التعديلات الدستورية • (المــادة السادسة عشرة) •

وقد نظمت المواد ٣٨ ، ٣٩ ، ٤٠ من لائحة النظام الداخلى لمؤتمر العمل العربى نظام التصويت وصحته •

مكتب العمل العربى :

يعتبر مكتب العمل العربى ــ طبقا للمادة العاشرة من دستور منظمة العمل العربية ــ السكرتارية الدائمة للمنظمة ، أى الهيئــة الادارية التى تمارس الوظائف المنوطة بها والمنصوص عليها فى المــادة الثانية عشرة من الدستور ، وكذلك السلطات والمهام التى قد يعهد اليه بها المؤتمر العــام •

ويتولى « مكتب العمل العربى » هذه المهام من خلال الادارات المختلفة التى تنص على انشائها لائحة النظام الداخلى للمكتب •

كما يتولى ادارة المكتب مدير عام يقوم بدور كبير فى تيســير أعمال المنظمة ويعاونه ثلاثة مديرين مساعدين وعــدد من الموظفين يؤدون أعمالهم تحت اشرافه ورئاسته ، ويقوم بتعيينهم طبقا للوائح التى يضعها المؤتمر العام •

وفيما يلى تفصيل ما أوجزنا :

اختصاصات مكتب العمل العربى :

تنص المــادة الثانية عشرة من دستور المنظمة على أن مكتب العمل العربى يختص بالامور التاليــة :

١ ــ جمع وتوزيع المعلومات عن الموضوعات العمالية •

٢ ــ أعداد وجمع الوثائق الخاصة ببنود جدول الاعمال •

٣ — القيــام بأعمــال الســكرتارية للمؤتمر العــام واللجان واجتماعات الخبراء .

٤ — تقديم المعونة والمشورة لحكومات الدول العربية .

٥ — اعداد مشروع الميزانية .

ولتحقيق هذه الاهداف وتنفيذها نص فى مشروع النظــــام الداخلى للمكتب على أنشاء الادارات التالية التى تؤلف من مدير ووكيل وعدد كاف من الموظفين :

١ — أدارة القوى العاملة والتدريب :

وتقوم بكل ما يتعلق بالقوى العاملة والتدريب وتتولى بصــورة خاصة دراسة كل ما يتعلق بالقوى العاملة وتحليل فئاتها ومستوياتها فى الدول الاعضاء . وتحقيق الاستخدام الكامل المنتج فى جميع الانشطة الاقتصادية وتقديم المعونة الفنية للدول الاعضــاء ورسم سياســة التعليم والتدريب ورفع مستوى الكفاية الانتاجية وأبرام الاتفاقيات الخاصة بالهجرة وتنقل الايدى العاملة .

٢ — ادارة مستويات العمل :

تختص بجميع المسائل المتصلة بمستويات العمل فى الاقطار العربية واعداد الدراسات المقارنة الخاصة بظروف العمل ودراسة الموضوعات التى يراد اصدار اتفاقيات وتوصيات بشأنهــا ، وقبول وتســجيل التصديقات على اتفاقيات العمل العربية وتلقى التقارير التى ترسلها الدول الاعضاء عما صدقت عليه من هذه الاتفاقيات .

٣ — أدارة التأمينات الاجتماعية والامن الصناعى :

تختص بكل ما يتعلق بالتأمينات الاجتماعية والامن الصــناعى وتقوم بجمع الاحصاءات والبيانات المتعلقة بالضمان الاجتمـــاعى والتأمينات الاجتماعية وتقديم المعونة الفنية للدول الاعضاء وتطوير

وتحسين نظم التأمينات الاجتماعيـة والتأهيل المهنى والصحة المهنيـة والامن الصناعى •

٤ ـ أدارة علاقات العمل والمؤسسات الاجتماعية :

تقوم بكل ما يتعلق بأدارة علاقات العمل والمؤسسات الاجتماعية وتقوم بأعداد البحوث والدراسات الخاصة بعلاقات العمل والادارة وبنوع خاص الموضوعات المتصلة بالمفاوضة الجماعية وعقد العمـل المشتركة وتجميع البيانات الخاصة بنقابات واتحادات العمال ومنظمات أصحاب الاعمال فى الاقطار العربية وعن الثقافة العمالية وتنظيم دورات تدريبية وحلقات دراسية للعاملين فى ميدان الثقافة العمالية ، ولجميع البيانات عن مختلف الخدمات الاجتماعية العمالية ووسائل تحسـين معيشة العمال وتقديم المعونة الفنية للدول الاعضاء •

٥ ـ ادارة العـلاقات الدوليـة والعـامة :

تقوم بكل ما يتعلق بالعلاقات الدولية والعـامة وعلى الاخص الاتصالات بين المنظمة والامانة العامة لجامعة الدول العربية ومركز التنمية الصناعية ومجلس الوحدة الاقتصادية ومنظمة العمل الدولية واليونسكو وسائر المنظمات العربية والدولية الاخرى • وتعمل على تنسيق برامج المعونة الفنية التى تقدمها منظمة العمل العربية بالتعاون مع منظمات عربية أخرى أو الوكالات المتخصصة وتقوم بالاعداد لعقد المؤتمرات واللجان واجتماعات الخبراء وتقوم بتكوين مكتبة متخصصة وتصدر مجلة دورية وتحرر وتنشر الكتيبات والنشرات •

٦ ـ ادارة الشئون المـالية والادارية :

تقوم بجميع الشئون المـالية وتحضير الميزانية ومسك حسابات المنظمـة •

كما تقوم بكل ما يتعلق بالموظفين والمستخدمين وبالخدمات العامة الداخليـة •

هذا وانشاء ادارات أخرى جديدة فى مكتب العمل العربى خاضع لظروف العمل والتوسع فيه ، واقتراح الادارات سالفة الذكر مجرد تقدير لحجم العمل الذى سينهض به مكتب العمل العربى فى المرحلة الاولى من انشائه وهو أمر قابل على أى حال للتعديل سواء بالحذف أو الاضـــافة .

المدير العـــام لمكتب العمل العـــربى :

يتولى المدير العام لمكتب العمل العربى ادارة المكتب طبقا لمـــا تنص عليه اللوائح المختلفة للمنظمة ، ويكون مسئولا عن سير العمل فى المكتب وتنفيذ قرارات المؤتمر (المـــادة الحادية عشرة) ومن أبرز المهام التى يقوم بها توليه منصب سكرتير عام المؤتمر ، ويعتبر المدير العام مسئولا أمام المؤتمر عن سير العمل بالمكتب ويقدم تقريرا سنويا عن أعمال المكتب يعرض على المؤتمر العام لمناقشته .

ويعين المؤتمر المدير العام طبقا للمـــادة السادسة من الدستور ، ولمدة خمس ســـنوات قابلة للتجـــديد ، ولم يرد فى النص على وجه التحديد ما اذا كان التجديد لمرة واحدة أو لعدة مرات وان كان منطوق النص يؤدى الى جواز تعدد التجديد ، وهو أمر مطبق فعلا بمنظمة العمل الدولية حيث تولى المدير العـــام السابق لمكتب العمـــل الدولى منصبه لاكثر من ٣٢ عاما [١] .

وتجدر الاشارة هنا الى أن تعيين المديرين المساعدين لمدة معينة أمر مستحدث ليس له نظير فى الامانة العامة أو المنظمات المتخصصة الاخرى، اذ تنتهى صفة الامناء المساعدين فى الامانة العامة ببلوغهم سن الستين ولا شك أن واضعى النص انصرفت نيتهم الى جعل وظائف المديرين المساعدين وظائف سياسية يرتبط تعيينهم بتعيين المدير العام للمنظمة .

وثار فى هذا المجال موضوع الاغلبية المطلوبة لانتخاب المدير العام ، وتطبيقا لنص المـــادة التاسعة من الدستور فان قرار تعيين المدير العـــام يتم اتخاذه بالاغلبية العادية (نصف عدد الاعضـــاء الحاضرين زائدا واحد) لجميع أعضـــاء المؤتمر الحاضرين (مندوبو

(١) ينتخب مجلس الادارة المدير العام لمكتب العمل الدولى وليس مؤتمر العمل الدولى .

الحكومات وأصحاب الاعمال والعمـال) •

ويجدر التنويه هنا الى أن منصب المدير العام يشغل عن طريق ترشيح أشخاص من ذوى الكفاءة والخبرة الممتازة فى شئون العمـل بغض النظر عن انتمائهم الى فريق معين (حكومات ، أصحاب أعمال ، عمال) ويتم عادة بالاتفاق مع الحكومات •

ويعاون المدير العام ثلاثة مديرين مساعدين يعينهم المؤتمر لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ، مع مراعاة الا يكون المدير العام أو أى منهم من دولة واحدة • هذا ويعتبر المدير العام موظف دولى ولا يجوز له تلقى تعليمات من أية حكومة أو أى سلطة أخرى ، ويؤدى المدير العام والمديرين المساعدين القسم أمام المؤتمر العام •

موظفو مكتب العمل العـربى :

يعاون المدير العام لمكتب العمل العربى عدد من الموظفين يختارون لخبرتهم الفنية وكفاءتهم ممن يحملون جنسية احدى الدول الاعضاء فى المنظمة ويحدد عددهم حسب الدرجات التى تنشأ بميزانية المنظمة ، وتنظم أحـوال تعيينهم وشروط خـدمتهم وتأديبهم لائحة شـئون الموظفين •

وتعيين الموظفين الرئيسيين (من درجة مدير ادارة الى رئيس قسـم) خاضع لموافقة لجنـة المتابعة ، أما باقى الموظفين فيعينهم المدير العام بعد اجراء امتحان مسابقة لهم وفى الحالتين يتعين مراعاة نصيب كل دولة من هذه الوظائف •

هذا وموظفو مكتب العمل العربى موظفون دوليون عليهم واجب الولاء لمنظمة العمل العربية والامتناع عن كل ما يسىء الى أعضائهـا والتزام منتهى الكتمان لاعمالها كما ليس لهم أن يقبلوا لمناسبة تأدية واجباتهم الرسمية أية تعليمات من أى حكومة أو سلطة غير مكتب العمل العربى ، ومحظور عليهم قبول أو حمل أى رتبة أو وسام من بلد غير بلدهم الا بموافقة المؤتمر العـام •

ويتمتع موظفو مكتب العمل العربى بالحصـــانات أثناء قيامهم بعملهم كما يمنح المدير العام والمديرون المساعدون والموظفون الرئيسيون الامتيازات الدبلوماسية طبقا للمادة الخامســـة عشرة من الدستور •

★★★

SOCIETE EGYPTIENNE DE DROIT INTERNATIONAL

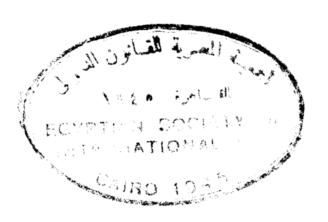
ETUDES
EN DROIT INTERNATIONAL

VOLUME II

LIGUE DES ETATS ARABES ET SUJETS DIVERS

1970

LE CAIRE


الجمعية المصرية للقانون الدولي
القاهرة ١٩٤٥
EGYPTIAN SOCIETY
INTERNATIONAL
CAIRO 1945

رقم الايداع بدار الكتب ٦٣٢٩ / ١٩٧١
AHRAM PRESS

Siège de la

SOCIETE EGYPTIENNE DE DROIT INTERNATIONAL

16, Avenue Ramsès — Le Caire (Tél. 18162)

SOMMAIRE

LA CONTRIBUTION ARGENTINE DANS LE DOMAINE DE LA RESPONSABILITE INTERNATIONALE*

Par

S.E. Dr. HUGO JUAN GOBBI

Ambassadeur d'Argentine

Avant d'aborder la matière, je désirerai détacher l'importance pratique et politique de la responsabilité internationale pour dommages soufferts par des étrangers, dont la conséquence normale fut ce qu'on appelle «protection diplomatique».

Pour donner seulement un exemple, je peux vous dire que la majeure partie des interventions militaires qui ont eu lieu au passé, et quelques unes des plus récentes, étaient sous prétexte de protéger leurs nationaux.

L'importance de la matière l'a transformée en un centre de confrontation doctrinale, et en Amérique, nous assistons à la confrontation entre la position des EE.UU. et celle des pays latino-américains.

Ce conflit, déterminé par la conjoncture distincte dans laquelle les pays de ce continent étaient placés, a donné lieu à une très grande littérature juridique sur le thème, et à des polémiques dans les conférences Interaméricaines et récemment le Comité Juridique Interaméricain à sa réunion de 1961 et le Conseil Interaméricain des Jurisconsultes de 1965.

Dans l'enceinte latino - américaine, la position Argentine présente des singularités sur lesquelles je concentrerai mes analyses.

Le Comité Juridique Interaméricain, lors de sa session ordinaire de 1961, a élaboré un rapport sur la contribution que

* Conférence donnée à la Société Egyptienne de Droit International, le 29 Janvier 1970.

l'Amérique Latine a apporté au développement des principes et de la codification en matière de Responsabilité Internationale de l'Etat.

De l'avis de la majorité des membres, il était préférable de limiter l'objet de cette étude au cadre géographique des pays situés au Sud de « Rio Grande », étant donné que ce qu'il y avait d'original dans la contribution américaine, provenait des pays latino - américains. Ils estimaient que la position des Etats-Unis était beaucoup plus proche des principes européens et que, par conséquent, l'originalité de leur apport avait été moindre.

C'est ainsi que le Comité Juridique Interaméricain a pris comme point de départ, la nécessité de démontrer ce qu'il y a d'authentique et d'original, ayant estimé — fort à propos d'ailleurs — que l'expression « contribution » l'obligeait à tenir compte exclusivement des éléments originaux de cet apport.

Cette prise de position initiale a donné lieu à une première dissidence, celle du délégué des Etats - Unis, James Oliver Murdock, qui soutenait que le rapport du Comité constituait une exhibition des points de vue d'une partie, exclusivement de l'Amérique. Il ajoutait que cela fragmentait l'expérience dans notre continent et, négligeait les expériences importantes d'arbitrage qui pourraient nous être utiles ici.

Cette confrontation initiale entre les délégations des EE.UU. et celle des pays latino - américains a fait renaître l'antagonisme classique dans cette matière, qui eut l'inconvénient de durcir les points de vue, et d'accentuer des traits qui ne les caractérisent pas.

Une telle situation de confrontation crée un climat de difficulté et de manque d'objectivité, qui nous a obligé d'exposer la contribution Argentine en matière de responsabilité Internationale de l'Etat, à travers un vote en dissidence et d'une façon fort schématique.

Pour concrétiser notre pensée, nous examinerons le problème de la responsabilité internationale dans quatre domaines critiques :

1) Délimitation des « standards » dans le traitement qui doit être appliqué aux étrangers.

2) Renonciation à la protection diplomatique.

3) Déni de justice.

4) Théorie générale de la responsabilité.

1 — Traitement des étrangers :

Le processus dialectique qui a donné naissance à cette matière en Amérique, comme d'ailleurs en d'autres parties du globe, a été marqué par la rencontre de deux forces en lutte. D'une part, l'autoritarisme des grands pays, et d'autre part, le repli des petits pays vers des positions complètement restrictives. Entre ces extrêmes, la position Argentine a essayé autant qu'il lui a été possible d'éviter l'irresponsabilité, comme l'abus.

La thèse de Carlos Calvo résume les points de vue déjà exprimés, notamment quand il soutient que les interventions sont des phénomènes de nature politique cachés sous des argumentations juridiques, relatives à la protection des étrangers. Calvo soutient que, selon le droit international strict, le recouvrement des dettes et la gestion de la réclamation privée, ne justifient par « eo ipso » l'intervention armée, et comme les Etats européens appliquent invariablement cette règle dans leurs relations réciproques, il n'y a aucune raison pour que cette règle ne soit pas appliquée dans leurs relations avec les Etats du « Nouveau Monde ».

Cette doctrine constitue le point de départ de tout un courant, ayant pour but de déterminer avec précision le traitement dû aux ressortissants étrangers, et de refuser les interventions arbitraires sous prétexte de les protéger.

La doctrine de Drago a puisé postérieurement à ce fonds, quand le 29 Décembre 1902, le Ministre des Affaires Etrangères de l'Argentine, devant l'intervention européenne au Venezuela, a formulé la doctrine de l'illégalité du recouvrement compulsif des dettes.

A cet égard, Drago défend que « la seule chose que la République Argentine soutient et qu'elle souhaiterait voir consacrer avec satisfaction, concernant les évènements du Venezuela... c'est le principe déjà accepté, selon lequel il ne peut pas

y avoir d'expansion territoriale européenne en Amérique, ni d'oppression sur les peuples de ce continent, dans l'éventualité où une malheureuse situation financière pourrait contraindre certains d'entre eux à différer l'accomplissement de leurs engagements». En somme, le principe qu'elle aimerait voir reconnu c'est que les dettes publiques ne puissent pas donner lieu à l'intervention armée, pas plus qu'à l'occupation matérielle du sol des nations américaines par une puissance européenne.

A la Conférence de la Haye en 1907, on a considéré et accepté la doctrine Drago avec les limitations suggérées par la Délégation Nord-Américaine, à travers ce que l'on appelle « l'amendement Porter ».

Cette même Conférence a amplifié le champ des emprunts publics à toutes les dettes contractuelles; en outre, elle a laissé de côté l'obligation de ne pas agir compulsivement au cas où l'Etat refuserait l'arbitrage, ou refuserait l'accomplissement des sentences arbitrales.

A la Conférence extraordinaire qui s'est tenue à Buenos Aires le 21 Décembre 1936, on a reconnu le principe de l'illégalité du recouvrement compulsif des dettes, de la part de tous les Etats américains.

Plus précisément, ce que poursuivent Calvo et Drago, ainsi que la doctrine latino-américaine, c'est d'éviter que l'institution de la responsabilité soit un prétexte à déchaîner des processus militaires à tendances expansionnistes.

Mais en même temps qu'on a jugé inacceptable le fait de prendre des mesures de force comme sanction, la norme à laquelle les étrangers devaient être soumis a été caractérisée d'une manière adéquate, afin d'obtenir des « standards » qui limiteraient les possibilités du procédé arbitraire.

En précisant les normes, on continue d'accepter fondamentalement la responsabilité internationale, uniquement dans des cas parfaitement déterminés, et non pas dans ceux où la volonté des plus puissants l'établirait.

Ce bref exposé définit une position qui est l'essence même de la pensée juridique Argentine et latino-américaine.

En prenant ces prémices comme point de départ, on trouve que le « standard » auquel pourraient prétendre les étrangers, est celui de l'égalité de traitement avec les nationaux.

Cette thèse a été exprimée par le Ministre des Affaires Etrangères de la République Argentine en 1830, M. Tomas de Anchorena. La meilleure description de cette thèse a été faite par Podesta Costa dans sa théorie de la « Communauté de fortune » selon laquelle l'étranger agit en vertu d'une résolution personnelle, quand lui - même ou ses biens se situent dans un autre Etat. Cette résolution doit être considérée comme consciente et délibérée, vu que les caractéristiques du milieu ne sont pas inconnues : il sait quels sont les avantages ou les inconvénients prévisibles, il pèse leurs déterminations et agit en conséquence, qu'il soit de passage ou qu'il s'installe dans une résidence temporaire, poussé toujours par son propre intérêt; quand il s'installe dans la société, il y met ses bras, son intelligence et son capital, espérant y trouver bénéfice et bien - être. Dans l'un et l'autre cas, l'étranger est sujet aux alternatives matérielles et morales qui pourraient atteindre le milieu dans lequel il se trouve, au même titre que les autres habitants, il jouit des biens et ne peut se soustraire au mal provenant de la nature des hommes ou de leurs propres activités. La société l'accueille sur une base implicitement et universellement acceptée, d'après laquelle l'étranger est sujet à la juridiction locale, qui lui impose le devoir de se soumettre aux lois et lui accorde les garanties juridiques par le biais d'un pacte tacite entre l'Etat et l'étranger, établissant une vie commune mutuelle, créant et consolidant un lien de solidarité réciproque à base d'affection aussi bien que d'intérêt, une véritable « communauté de fortune ».

Comme conséquence de cette doctrine, on exclut la théorie de la responsabilité objective pour dommages aux étrangers en cas de luttes civiles. On ne reconnaît la responsabilité de l'Etat que dans le cas où il aurait manifestement manqué de soin dans la protection de l'étranger.

Une autre expression doctrinaire très importante dans ce domaine, c'est la doctrine de Bernardo de Irigoyen qui a nié en 1876 la protection de l'actionnaire étranger d'une société anonyme nationale, vu qu'il considère que la société est une personne morale distincte des éléments qui la constituent. Cette

doctrine soutenue à l'occasion d'un incident survenu avec les actionnaires britanniques de l'entreprise Argentine « Sucursal del Banco de Londres », est devenue très actuelle dans le litige qui vient d'être jugé, de la « Barcelona Traction Light and Power Co. Ltd. » entre la Belgique et l'Espagne, soumis à la Cour Internationale de Justice.

Pour schématiser, la personne physique ou juridique étrangère doit accepter la juridiction du pays où elle se trouve située, sans prétendre à un autre traitement que celui accordé par les normes internes.

Podesta Costa en élaborant la doctrine de la Communauté de fortune, antérieurement citée, ne fait autre chose que donner une structure organique aux idées qui font partie de la pensée juridique Argentine, qui avaient été exposées de façon réitérée dans la première moitié du XIXème siècle.

D'autre part, ce critère a prévalu successivement dans l'article I° et 2° de la Convention relative aux Droits des Etrangers, souscrit dans la seconde Conférence Internationale Américaine (Mexique 1902) et, dans l'article 2 de la Résolution LXXIV « Responsabilité internationale de l'Etat », de la Septième Conférence Internationale Américaine (Montevideo 1933), ainsi que dans l'article 9 de la Convention sur les Droits et Devoirs des Etats adopté dans ladite Conférence.

Face à cette position, se dresse la doctrine européenne traditionnelle et plus spécialement celle des Etats - Unis, qui soutient que l'Etat qui accueille les étrangers sur son territoire, a le devoir de leur assurer une protection adéquate, en accord avec le « minimum standard of rights » défini par le droit international.

Cette tendance soutenait que, par dessus les normes internes, existe un droit humain international qui oblige les Etats à le respecter.

Ce schéma si séduisant, en tant qu'expression théorique, étant donné sa soumission apparente au droit international, signifie dans le cadre de son application pratique, que les pays les plus puissants donnent leur propre contenu à ce qu'ils considèrent un « standard minimum ». En d'autres termes, les Etats

auxquels on a fait allusion, prétendaient imposer, à travers le schema décrit, leur propre échelle de valeurs, et dans une certaine mesure, s'arroger une sorte de fonction législative internationale.

D'autre part, la formulation correcte de la théorie de l'égalité de traitement dans la pensée juridique Argentine est valable, sauf dans le cas de violation du droit international.

Cet état de chose résulte de la reconnaissance, par le courant susdit, de la primauté logique et axiologique du droit des gens.

2 — Renoncement à la protection diplomatique :

Le problème qui se pose dans le domaine du renoncement à la protection diplomatique ne concerne pas la possibilité que l'Etat a d'y procéder, ce qui ne présente aucune difficulté majeure, mais concerne le cas où un individu déciderait de prendre cette détermination.

Lorsqu'un particulier ou une entreprise renoncent à la protection de leur gouvernement, que ce soit d'une manière contractuelle ou en acceptant implicitement la législation qui règle ce type de contrats, nous avons là l'un des problèmes les plus intéressants dans le domaine de la responsabilité internationale.

Le renoncement à la protection diplomatique s'appelle généralement « Clause Calvo », en vertu du fait que c'est l'auteur de traités Argentin qui lui a donné vie et lui a donné un soutient doctrinal.

Il faut distinguer ici deux phénomènes très importants mais différents. Dans un premier cas, une législation déterminée peut forcer une personne ou une entreprise à prendre la nationalité du pays où elles travaillent, à la suite de laquelle elles perdent le lien juridique qui les attachait à leur Etat d'origine, et par conséquent, le droit de faire appel à la protection de l'Etat en question.

Cette hypothèse qui est d'un intérêt doctrinal certain mais, qui nous apparaît sous des traits d'autant moins controversés qu'ils sont extrêmement nets, n'est pas le cas qui nous intéresse.

Le problème que l'on a appelé «Clause Calvo» est simplement la décision contractuelle d'une entreprise, de renoncer à la protection de son gouvernement sans pour autant changer sa nationalité. La clause peut prendre des formes différentes et peut même, être imposée par la législation d'un pays.

Le processus d'appréciation de la «Clause Calvo» a commencé par une réaction véhémente des partisans de la doctrine traditionnelle et en particulier, des Etats-Unis qui la considéraient nulle «eo ipso», étant donné que le contrat particulier ne pouvait pas méconnaître une faculté propre à l'Etat. C'est dans ce sens que se sont exprimés le Secrétaire d'Etat Bayard, ainsi que dans le domaine de la doctrine, Borchard, qui dans une étude de la casuistique, montre que dans onze cas sur dix-neuf, la clause était restée inopérante. Mais il reconnaît, en même temps que les huit autres cas restants la démontraient, la validité de la clause.

D'autres partisans de la doctrine des Etats-Unis, estimaient que la clause n'avait d'autre objectif que celui de signaler que l'étranger devait observer la règle bien connue de l'épuisement des recours internes.

Avouons-le, on assistait là à l'enterrement de la «Clause Calvo» en la condamnant à disparaître en tant que principe juridique, ou en faisant d'elle un principe purement tautologique ou inopérant.

Toutefois, la doctrine des Etats-Unis a évolué dans un sens favorable puisqu'elle reconnaît, bien que partiellement, la validité de la clause, dans des ouvrages aussi importants que le livre de «Calvo Clause» de Shea et les derniers «drafts» de la Harvard Law School qui ont inspiré Sohn et Baxter.

Shea lui même, refute les affirmations de Borchard citées plus haut, en ce qui concerne les liens entre la casuistique utilisée et la «Clause Calvo».

Shea considère que la «Clause Calvo» est valable, sauf dans les cas où il y aurait violation du droit international.

Dans son rapport devant la Commission de Droit International des Nations Unies, García Amador reconnaît la faculté

de renoncer à la protection diplomatique, chaque fois qu'il y a référence à une relation juridique contractuelle.

Podesta Costa signale que le simple changement de nationalité acquis à la suite d'un acte volontaire de l'individu, annule le droit de protection «on ne voit pas comment on pourrait refuser aux personnes privées la possibilité de renoncer non point à la nationalité, mais à une éventuelle protection diplomatique en rapport avec une affaire déterminée.

Mais au delà de la confrontation doctrinale, la casuistique américaine à partir de l'affaire de la «North American Dredging Co.» a reconnu la validité de la «Clause Calvo». En 1926, le Gouvernement des EE.UU. par l'endossement de la North American Dredging Co. of Texas, a réclamé au Gouvernement Mexicain, le versement de environ 250.000 dollars pour violation de contrat. Dans l'affaire de l'«Interoceanic Railway» on a admis que le jeu de la clause peut aller jusqu'à affecter la notion même du retard de justice.

Shea lui même reconnaît que le cas de la «North American Dredging Co.» est le véritable «leading case» puisque dans des circonstances précédentes, on n'a pas examiné le problème de la validité de la clause.

Nous avons signalé, il y a quelques années, dans une étude sur «le renoncement à la protection diplomatique dans le droit international contemporain» qu'il est très difficile aujourd'hui de nier sérieusement la validité de la clause. Le seul problème se trouve dans l'étendue de ses conséquences et dans le fait de savoir si oui ou non, elle peut rendre possible ou impossible, la protection même dans le cas du déni de justice.

En 1960, le Comité Consultatif Légal Afro-Asiatique, a analysé la «Clause Calvo» et malgré certaines reticences comme celle de l'Inde, la majorité s'est prononcée en sa faveur. La République Arabe Unie a soutenu alors avec beaucoup d'à-propos, que la clause serait utile pour éviter des interventions et pour sauvegarder l'indépendance des Etats.

3) Déni de justice :

Lorsqu'on pénètre dans le domaine du déni de justice, on

se trouve en face du préjudice fondamental de cette matière, et par conséquent, en face de l'un des aspects les plus épineux du problème.

On est d'accord unanimement pour considérer que le déni de justice est un délit. Mais, après cette première constatation, on peut remarquer qu'il y a une grande diversité de points de vue, sur le concept même du déni de justice.

Tout d'abord, pour les peuples latino-américains, le déni de justice est un délit dû au fonctionnement déficient de l'Administration de la justice. Ici, la position de ces peuples coïncide avec la position traditionnelle européenne.

Une partie de la doctrine des Etats-Unis tend à affirmer qu'il peut arriver à tout organe de l'Etat, et pas seulement à l'organe d'ordre judiciaire, de commettre cette faute.

Nous croyons que cette tendance, qui s'appuie sur quelques cas d'arbitrage, ne concorde pas avec la meilleure doctrine et va même jusqu'à dénaturer, par hypertrophie, une conception classique reconnue universellement.

Le déni de justice deviendrait une figure polyforme et un délit international par excellence dans ce domaine.

Toutefois, même si nous faisons abstraction de ce conflit qui, naturellement, tend à disparaître pour considérer le déni de justice dans le cadre des tribunaux, d'autres difficultés surgissent.

La doctrine Argentine reconnaît deux circonstances provoquant la responsabilité en cette matière: empêcher l'accès des tribunaux aux étrangers et retarder sans motif le cours de la justice. Pour la plus grande partie de la doctrine européenne, ces deux circonstances tombent sous la même dénomination générique: le déni de justice.

En ce sens, la doctrine recueillie par le rapport du Comité Juridique Interaméricain de 1961, adopte une position rigide qui s'appuie sur une interprétation de l'article VII du Traité Interaméricain de Solutions Pacifiques, et estime que seule l'interdic-

tion de l'accès des tribunaux aux étrangers constitue un déni de justice.

Cette interprétation étroite ne coïncide pas avec les précédents latino-américains, représentant l'acceptation partielle d'une doctrine européenne du début de ce siècle.

De leur côté, face à cette position restrictive, quelques juristes Nord-américains réagissent : en plus de ces causes, ils en ajoutent d'autres qui peuvent prendre l'allure de déni de justice, comme par exemple les cas dans lesquels les tribunaux seraient utilisés comme des instruments du Pouvoir exécutif pour poursuivre des étrangers, et dans le cas où la sentence serait discriminatoire ou violerait des obligations internationales. La position juridique Argentine ne dffère en rien de celle-ci sur le plan pratique, puisque si les hypothèses auxquelles on vient de faire allusion sont considérées comme cause de responsabilité, elles n'entrent pas dans le concept du déni de justice.

De toutes façons, il est évident que si la doctrine Argentine accepte le principe de l'égalité du traitement entre ressortissants étrangers et nationaux, une attitude discriminatoire serait le cas le plus frappant d'illégitimité. Une sentence qui violerait le droit international le serait aussi. Cette position a été soutenue récemment par notre pays dans le cas Gronda, quand un tribunal européen s'est attribué la juridiction en invoquant la loi interne, et violant ostensiblement un traité d'extradition signé avec notre pays.

La doctrine Argentine et la doctrine latino-américaine coïncident de nouveau en ce qui concerne le problème que posent des jugements que l'on pourrait taxer d'erronés ou qui ne correspondent pas à des concepts de justice bien déterminés. Les sentences dites d'«injustice flagrante» ne sont pas autre chose qu'une manifestation du phénomène résultant de la confrontation de la sentence avec des valeurs de justice déterminées.

Ce phénomène est une mine extrêmement riche pour l'exploitation théorique, mais ne peut à lui seul déterminer l'illégitimité d'un tribunal sur le plan international.

L'histoire contemporaine nous donne des exemples de jugements qui heurtent les critères de justice les plus élémentaires,

mais ce n'est pas une raison pour considérer qu'ils entraînent la responsabilité de l'Etat qui les émet. Pour pouvoir procéder à une réclamation, il est inéluctablement nécessaire que l'étranger ait été atteint dans ses droits, par un acte contraire au droit international.

4) Théorie générale de la Responsabilité :

Notre intention dans ces considérations, c'est de montrer comment la doctrine Argentine a mis en question la matière de la protection diplomatique en tant que conséquence de la responsabilité internationale de l'Etat, face aux dommages soufferts par des étrangers et en même temps, comment cette doctrine a permis une révision minutieuse et objective.

Calvo, aussi bien que Drago, n'ont prétendu que découvrir la structure interne de la matière, pour éviter les abus dans ce domaine. En même temps, la doctrine et la partique Argentines ne se sont jamais éludées à leur responsabilité, bien au contraire, elles affrontent toujours leur responsabilité toutes les fois qu'elle est la conséquence juridique de l'infraction de la norme.

Le point de départ constituant la supposition logique sur laquelle s'appuie cette matière, c'est que la violation d'une norme convertit le transgresseur en responsable, et par conséquent l'oblige à réparer le dommage.

La relation causale entre violation et responsabilité découvre la structure intime de la matière et nous permet de remarquer le fondement juridique de l'institution.

Mais ce principe est en vigueur dans tout le droit des gens et non seulement dans le thème qui nous occupe.

La différence entre la responsabilité internationale de l'Etat pour dommages occasionnés aux étrangers, et la responsabilité de ce même Etat face à une agression militaire, ou à la violation d'un traité, provient exclusivement de la différente norme violée.

Dans le premier cas, les obligations qui en résultent découlent exclusivement de la non-observance d'une règle spécifique: «Le traitement approprié aux étrangers».

C'est-à-dire qu'il y a violation, lorsque l'Etat n'a pas respecté les normes — qu'il s'agisse de normes sur l'égalité de traitement, ou qu'il s'agisse d'une conception d'un «standard minimum» — selon lesquelles des droits déterminés sont reconnus aux étrangers.

Nous arrivons donc à découvrir le fondement juridique spécifique de la matière de notre étude : l'existence d'une norme internationale qui impose le devoir de respecter certains droits des étrangers.

A son tour, cette conclusion constitue un point de départ, vu qu'elle nous met en présence d'un problème particulier et spécifique, celui de déterminer quand dans ce domaine s'est opéré l'illicite international, c'est-à-dire, quand il y a eu lieu d'atteinte aux droits des étrangers.

Il est donc bien clair que la Responsabilité internationale pour des dommages causés aux étrangers, est la résultante de la convergence de deux problèmes distincts :

L'un d'eux, concernant la responsabilité internationale, est une conséquence logique de toute atteinte au droit international et dans ce sens, c'est une matière d'autonomie scientifique et plus précisément qui appartient à la théorie générale du droit.

L'autre, le problème relatif au traitement dû aux étrangers qui a aussi ses caractéristiques particulières. Il doit s'attacher avant tout à déterminer le statut des étrangers.

L'Etat réclamateur, en vertu du principe archi-connu VATTELIAN, et de la théorie si dangereuse de la réclamation, en tant qu'acte de gouvernement, se convertit en maître absolu d'un droit, et s'empare d'un pouvoir tellement démesuré, qui puisse le porter jusqu'à distribuer l'indemnisation à des personnes non-lésées.

En d'autres termes, une fois l'endossement effectué, l'individu lésé disparaît de la scène et peut être ignoré au moment de la réparation.

Cette situation d'une flagrante injustice, est le résultat d'u-

ne doctrine classique qui fragmente la perspective visuelle comme conséquence d'une conception dualiste.

Dans un monde où la doctrine faisait son apparition, et où elle se développait, l'artifice vattelian était nécessaire, parce que sur le plan international, on ne pouvait reconnaître de droits à des non-sujets, et c'est pour cette raison là que la théorie de la lésion contre l'Etat même a dû être inventée.

Aujourd'hui nous ne pouvons plus vivre en nous appuyant sur une structure imaginaire, l'expérience juridique nous oblige à placer les institutions sur leurs bases appropriées. Pour cela, il est fort important de reconnaître que la situation doit changer, nécessité signalée par les analyses de Calvo.

En remettant en cause ce phénomène de la réclamation internationale, nous constatons que le titulaire du droit n'est autre que l'étranger lésé.

Quelques juristes épris de conceptions traditionnelles pourront prendre ce jugement pour audacieux ; sans doute il serait convenable avant de nous juger, de porter leurs regards vers l'expérience d'arbitrage et, d'analyser avec attention quel est le dommage qui doit être réparé, si c'est le tort abstrait fait à l'Etat, ou bien le tort réel fait à l'individu et, quel est le droit invoqué dans ces cas.

Si on structure correctement le procès mentionné, on pourrait l'apercevoir nettement.

Un étranger, en vertu de l'incidence de la norme internationale sur la norme interne, possède des droits qui font partie du droit des gens, ainsi que la possibilité du recours à une instance internationale.

Evidemment, il ne s'agit pas d'une instance avec toutes les caractéristiques techniques que peut concéder une cour, mais en dépit de ses inconvénients, elle rend parfois possible l'exercice d'un droit.

Il est vrai aussi que l'Etat peut refuser l'action de protection et par conséquent, entraver l'exercice de ce droit.

Cette affirmation est loin d'être une réponse décisive à la théorie que nous postulons, elle ne fait que prouver que l'individu, au moment actuel, est incapable de recourir à un procès international et nécessite que l'Etat se subroge le droit de le faire.

Mais l'Etat subrogé, n'a que les droits qui lui ont été octroyés.

Comme nous l'avons signalé plus haut, à un certain moment de l'histoire, les gouvernements voulaient avoir les coudées franches pour pouvoir ainsi agir à leur plus grand profit. C'est de là qu'est née la théorie de la réclamation en tant qu'acte de gouvernement avec toute sa suite de procédés arbitraires.

La doctrine classique a conduit à des absurdités flagrantes; signalons entre autres, l'affirmation faite par une commission de Réclamation : l'Etat ne commet pas de délit international, lorsqu'il lèse un individu qui n'a pas de nationalité.

Au fond, certains pays aussi — et il est nécessaire de le dire sans détours — auraient pu dire que la réclamation est le privilège des Etats qui sont suffisamment puissants pour pouvoir défendre leurs droits et sanctionner leurs inaccomplissements.

Comme conclusion des prémisses antérieures, il serait raisonnable de reconnaître qu'il y violation quand les droits des étrangers de nationalité déterminée sont méconnus.

En d'autres termes, le «minimum standard» imposé par les nations civilisées constitue un privilège pour certains étrangers et rien de plus.

Toutefois, la plupart des juristes poussent des cris d'indignation de ce que les apatrides ne puissent jouir de ce privilège; conformément à ces théories, la civilisation ne les a pas encore atteints.

L'établissement normatif a été indûment réalisé, mais si nous ne désirons pas que l'institution s'écroule — pour manque de fondement — il serait nécessaire de l'actualiser.

Après un examen approfondi, on pourra se rendre compte

que l'acte illicite, c'est-à-dire le comportement condamné par la communauté, est celui qui traite de façon injuste l'étranger en général.

Nous tenons à signaler «ad cautelam» que l'expression «injuste» est considérée dans ce sens comme synonyme d'«antijuridique» et ne se réfère point à des valeurs de justice, en dehors du droit positif même.

On affirme que la non-privation de la liberté sans cause juridique prédéterminée, que le respect des droits acquis, ainsi que la possibilité d'accéder aux tribunaux pour exercer des droits sont des principes juridiques fermement établis du monde civilisé; de la même manière, il est nécessaire de signaler que l'application uniforme de ces principes aux étrangers en général doit être considérée au même niveau.

Nous ne pouvons pas concevoir qu'il n'y ait pas eu de déni de justice, lorsque l'accès aux tribunaux a été barré à l'individu sans nationalité.

Les partisans de la doctrine classique devraient alors formuler sur le déni de justice le concept suivant: un déni de justice consiste à interdire l'accès des tribunaux aux étrangers, à moins que ceux-ci ne soient des apatrides, ou que leurs pays ne les appuient pas dans leur demande de protection.

Cette conclusion est la conclusion logique d'un syllogisme rigoureux.

Le véritable problème est que l'apatride n'a pas encore, pour l'instant, la possibilité technique d'exercer son droit. Il est évident, qu'un droit qui n'a pas d'efficacité soit très imparfait, tout comme celui qui ne rend pas possible son exercice dans tous les cas.

A un moment donné, on ne ferait pas de différence entre l'étranger sans nationalité et celui qui, tout en ayant une nationalité, n'est pas couvert par le pays dont il ressort.

Certains spécialistes qualifient l'intervention comme l'exercice licite d'un droit lorsque cette intervention, par exemple, constitue une réaction contre une violation internationale.

Je me demande, combien de pays peuvent exercer l'intervention-sanction, et combien d'autres ne peuvent le faire pour impossibilité matérielle.

Pour en revenir à notre sujet, il est nécessaire de signaler que l'analyse objective du mécanisme de la réclamation nous met en contact avec le véritable protagoniste, à savoir le sujet lésé; tout tort dirigé contre sa personne peut entraîner la mise en marche de tous les rouages du mécanisme de la réparation. Cette réparation qui doit être en fonction de l'importance de ce tort.

En d'autres termes, et du point de vue épistémologique, il n'y a qu'un seul droit et qu'une seule procédure sur deux plans distincts.

La problématique moderne de la responsabilité internationale de l'Etat à raison des dommages soufferts par des étrangers imposera un changement d'orientation à la jurisprudence internationale, sinon c'est une institution destinée à disparaître par manque de fondements.

Nous terminerons en donnant les trois traits principaux de la position Argentine dans cette matière:

1) Atteindre un traitement égalitaire, tant dans le cadre national que dans le cadre international, est l'essence même de la position Argentine, tous deux étant des phénomènes d'engagement nécessaire.

2) Il est indispensable de situer immédiatement le protagoniste de la réclamation laissant de côté cette doctrine périmée, suivant laquelle toute atteinte aux intérêts de l'individu, comporte «eo ipso» une violation des droits des Etats, à qui ils appartiennent.

3) Déterminer d'une manière plus précise, le cas où surgit la réclamation, pour éviter par là toute ingérence indue qui prend l'apparence d'action de responsabilité.

THE CONCEPT OF THE INTERNATIONAL OFFICIAL IN THE UNITED NATIONS SECRETARIAT*

By

LIVIO ZENO-ZENCOVICH

Director of the U.N. Information Centre in Cairo

The following questions may be pertinently asked in connection with the subject-matter of this *causerie:* what is an international official ? What does it mean to be one, for those serving with the United Nations Secretariat ? Is it desirable to be one ?

« What he is not »

Before attempting a portrait, necessarily an ideal one, of what a U.N. Official should be, a few words may be devoted to what he should not be. Because to know what he is not, will help him in acting for what he is.

In the first place, he should not consider himself a diplomat. It is true that, at times, certain human qualities are demanded of him which are the daily perquisites of the diplomat ; and it is true that, in some cases, he may be entitled to diplomatic treatment. But the *traitement diplomatique* does not create the *qualité diplomatique;* and the functions inherent in his official status are fundamentally different, as there is complete functional disparity between the representative of a sovereign State dealing with another sovereign State and the

---

* A lecture delivered at the Egyptian Society of International Law, on January 10, 1970.

U.N. official, dealing under the authority of the Secretary-General with representatives of member States which participate in determining his terms of reference. To be what he is, amounts, for the U.N. official, to something more than a matter of conscience or taste: it will be of practical advantage to him, for attaining his aim, to know the ground on which he stands and the boundaries within which he must move. As the United Nations grow, in age and in experience, the profession of the international official is becoming more articulate, more differentiated ; and it reserves to its members certain fulfilments which are entirely different from those offered by *la carrière* to the professional diplomat.

In the second place, the U.N. official should preferably not be a cosmopolitan, namely a *citizen of the world* in the literal meaning of the word. The Secretariat can use him better if he has or retains roots in his own country, in his cultural background. The Organization needs him all the more if he can bring his national ingredient to a common pool of international knowledge and experience, not to an obliterating melting pot of non-descript proclivities. To the extent that, by regulation, he cannot benefit of paid leave unless he spends some of it in his own country.

The third remark is offered in a spirit of deep respect for those whose personal ideals lead them to believe in world-government or in a super-national State. Their service in the Secretariat is not incompatible with such convictions, which should be respected as such and can be even admired, if confined to the sphere which « must remain inviolate ». But there is nothing entitling the international civil servant to consider himself the *ex officio* torch-bearer or high priest of such ideals: because his terms of employment and his gentleman's agreement with himself do not warrant it. For anyone wishing to battle effectively for world-government the proper place would be in politics, in journalism, in academic callings ; wherever pen and word can be employed, by the political reformer, to fashion public opinion. It would be then up to public opinion to direct government action, through the forum of the General Assembly, towards a revision of the existing structures: a long and circuitous road. It cannot be the official function of the U.N. staff member to act as the propagandist of world-government inside the Secretariat. Non only such task would be self-

appointed, but he would not be free to carry it out, as any public speaking or publishing requires the previous authorization from the Secretary-General.

« Decorations »

As an illustration of what the U.N. official should be, the following Circular, issued only *a few weeks ago* from the Office of Personnel to all United Nations staff may be of interest: «*U.N. Staff members* — it says — *are expected to work anonymously in their service to the Organization. Accordingly, any governmental decoration in recognition of their individual services on behalf of the United Nations cannot be accepted, even after separation from service*». These last few words are an innovation: one of the seemingly small but indicative innovations in this field.

That the international official may not receive decorations seems inevitable. Having once been marked with favour by a member State, he may appear forever prejudiced or biased and therefore disqualified from employment in specific tasks requiring absolute impartiality; signal example: the peace-keeping operations. His field of activity curtailed, the choice of the Secretary-General would be correspondingly reduced. But the notion of the same official being committed to refusing decorations even after separation from the service of the Organization induces a more subtle and extensive concept: it assumes that the impartiality of the Secretary-General may be challenged *a posteriori*, for having designated to a certain assignment an official whose sympathies, although not manifest during his term of office, were finally uncovered through the favour bestowed on him by one of the parties to a dispute.

« Impartiality versus Neutrality »

When speaking of the international official his duty of being impartial is the first which comes to mind. It is strange, therefore, that the word itself does not figure in any of the basic texts which provide the terms of reference for the Secretariat. It took nine years for impartiality to receive official sanction in the *Report of the International Civil Service Board*, of 1954.

« *Impartiality* — this Report says — *implies objectivity, lack of bias, tolerance, restraint, particularly when political or religious disputes or differences arise. The staff member's personal views and convictions remain inviolate but he has not the freedom of a private person to take sides, to enter a dispute as a partisan, or publicly to express his convictions on matters of a controversial nature, either singly or as a member of a group* ».

Much searching of conscience has taken place within the United Nations, and much discussion without, on the difference between impartiality and neutrality. Hammarskjold, the citizen of a traditionally neutral country, grappled with the concept of neutrality throughout his tenure of office. During the latest phase of the Congo crisis, when he was himself accused of acting in a less than neutral fashion, he submitted his behaviour to self-criticism. His conclusions are remarkable, because they make room for a new interpretation of the duties of the U.N. official: «*If what is meant by neutrality is a demand that the international civil servant should not be permitted to take a stand on political issues, when such a stand is in response to a request of the General Assembly or of the Security Council, then the demand is in conflict with the Charter* ».

U Thant went one step further, by analysing the distinction between impartiality and neutrality: « *The Secretary-General must be impartial* — he said — *but not necessarily neutral* ». This remark is all the more genuine as it was made by U Thant when he was still the Permanent Representative of his country. Since then, as Secretary-General, he has referred to this distinction on several occasions. Elaborating on it, he added that « *when it comes to questions pertaining to war and peace, right or wrong, the Secretary-General cannot be neutral* ».

« *Impartiality and the Arab Official* »

It has been asked: what can be the attitude of an Arab international official vis-a-vis the call for impartiality ? How can he remain impartial in the face of the Arab-Israeli conflict ?

What applies to the U.N. official of Arab nationality today, applied to his colleagues of Europe, Asia or the Americas,

along the course of the conflicts, ideological or military, which have strewn the history of the past 25 years. Each official of the countries involved must have found it difficult at the time to maintain impartiality in the face of events arousing his emotions, his sense of justice, his deeper solidarities.

But the answer to the challenge is clear. Impartiality is demanded from a national, serving with the U.N., by his own country in the first place. In the presence of a conflict, the U.N. official is called upon to perform services that he, and only he, can render. The supervision of a cease-fire, the sparing of human lives, the endless charitable endeavours for mother and child, the long-term social tasks, the economic development projects cannot take place or be carried on unless the officials in charge of them are acceptable to both sides, indeed to all sides. The member countries have no use for fellow-countrymen able to take sides within the United Nations Secretariat. While enlisting world support for their cause, the governments know that there is a small body of their nationals who must be exempted from their quest. Transferring into the U.N. Secretariat the tensions or the conflicts raging outside, can only paralyse it and bring its valuable services to a halt. In comparison, the support from a handful of international officials ensconced in the Secretariat would only mean an insignificant advancement, if any, for those soliciting it. In the last resort, it is the member-country herself which enjoins impartiality on her fellow nationals, in her own interest, for her own benefit.

«*Political stands*»

As Hammarskjold stated and U Thant confirms, the international civil servant should respond to the General Assembly or to the Security Council, even if it means taking a political stand. Although bent on avoiding controversial issues, he must, on certain occasions, refuse to be locked up in the limbo of those *qui ne savent pas sur quel pied danser*. There are instances in which he may not shelter behind the requirements of neutrality and profess himself indifferent or agnostic in the face of, let us say, apartheid or racial discrimination. He cannot allege, in such cases, that his taking a stand might offend one or other member State. For him to say so would amount to disregard, circumvention, in extreme cases contempt of the General

Assembly or the Security Council, when their decisions are solemn and outspoken; and if you look at the list of publications, newly translated into Arabic, by the Office in which I have the privilege of serving, you will find the following titles, all of which spell condemnation for the attitudes adopted by certain member countries: « *Action against Apartheid* », « *Segregation in South Africa* », « *International day for the elimination of racial discrimination* », « *The work of the Special Committee for decolonization* », « *The United Nations and the Portuguese administered territories* ». All these titles contain strictures against member States which have been held responsible of transgressing certain open and repeated injunctions. It has been the duty of a number of U.N. officials to collect these injunctions, to comment on them, to quote and reproduce appropriate words of censure, to translate them, and finally re-disseminate them.

But it is equally necessary to add that in quoting, commenting or explaining the resolutions of this or that principal Organ, it would be inappropriate for the U.N. official to superimpose on them his own emotions, or moral feelings, or political sympathies. By expressing them, he would, after all, only substitute his personal views and words to those so much more weighty, of an international body: thus detracting from its authority and departing from its efficacy.

No better comment is to be found in this respect than Hammarskjold's quotation from the French: *une fois les décisions prises, le rôle du Secretariat est de les appliquer. Ici encore, il y a lieu de faire une distinction entre application et interprétation. Non pas, à coup sûr, que je demande au Secrétariat de ne jamais interpréter : c'est son métier ! Mais je lui demande, et vous lui demanderez certainement tous, d'interpréter le plus fidèlement possible, le moins loin possible, et surtout de ne jamais substituer son interprétation à la vôtre.*

« *Competence* »

The roots of the Secretariat as a career for those who are interested in becoming international civil servants are to be found in article 101 of the Charter which prescribes that *the paramount consideration in the employment of the staff shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency,*

competence and integrity. If two of these requirements seem self-evident, important structural consequences derive from the unusual request that the Secretary-General, in selecting candidates, should take their competence into account. Competence implies some kind of achieved experience which the most gifted young applicants cannot possess before the inception of his career ; it implies in other words, something more than, « qualifications ». This has caused the U.N. Secretariat to become a career *sui generis,* because it makes it to resemble a bee-hive, with entries from the bottom, from the sides and from the top; and although there are, there must be, orderly rules for promotion from less responsible to senior positions, the conveyor belt is often side-stepped and by-passed, to make room for an experienced hand, coming from outside: a process which would be considered intolerable in a national civil service but which has gained acceptance in the U.N. Secretariat, within limits, of course, and with the appropriate adjustments.

Another consequence of article 101 was the absence of financial provisions for *in-training* facilities. The member States who wrote the requirement of *competence* into the Charter considered it preferable for the Secretariat to recruit ready-trained officials from other professions rather than training them *sur-place* and at a cost. This system has seen gradual departures from it by way of *briefing* programmes intended to bring the newly-recruited officers in line with the tasks in store for them. The necessity for certain in-training provisions has gained momentum however in more recent times. A group of member States has demanded a more equitable knowledge of the official languages from the U.N. staff members, and the 1969 budget allocated the sum of 16 million dollars under the following headings: *Staff-language programmes; Training of technical personnel; Russian language training; Information assistants training programme; Interpreter training and junior professional trainees programme:* namely special training facilities for young professional staff from so-called under-represented countries.

Although a matter of detail, these headings provide a meaningful indication of a trend which, if continued, may well bring about, in the end, a substantial reform of the initial concept on which the Secretariat was based.

In addition to these activities another momentous development must be mentioned: namely the creation of UNITAR, the *United Nations Institute for Training and Research* The Institute has become the executive arm of the Organization in the novel tasks open to training in a developing world; and although primarily devoted to training programmes outside the scope of the U.N. Secretariat, some of its beneficial effects are also felt inside it.

« *The basic documents* »

The documents which are basic for the U. N. Secretariat because they reflect the will and the intentions of those who instituted it, are easily enumerated. They are first of all the Charter, particularly the articles devoted to the Secretariat, but not necessarily those articles alone. Other sections of the Charter are equally mandatory, first of all the Preamble, which provides overall guidance as to the long-range purposes of the Organization and the spirit which should animate its officials.

For a historical understanding of the background in the discussions and negotiations which led to the establishment of the Secretariat, the records of the Dumbarton Oaks and the San Francisco conferences are of interest.

For the institutional phase of the Secretariat, the proceedings of the London Preparatory Conference are of help; of fundamental importance is the principle that « *the Secretary-General alone is responsible to the other principal organs for the work of the Secretariat* »: a norm establishing that the members of the Secretariat are *working to* the Secretary-General, as the terminal point of all their responsibilities.

This *corpus* of provisions has been further elaborated in the Staff regulations which spell out the conditions of service in the Secretariat from recruitment to separation. They were initially established and subsequently amended by the General Assembly.

Finally, a special body, the *International Civil Service Advisory Board* was asked to draw up Standards of Conduct to which the U.N. official should conform: standards which go beyond, or better still, which are behind the *verba formalia of*

the Charter and of the Staff Rules. The Advisory Board completed this work in 1954 and embodied its conclusions in a Report, a copy of which is generally handed, together with his contract, to every newly recruited official, as a standing instruction.

« *Mutual Concessions* »

To these texts the « Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations » must be added; and it is of special importance in defining the position of the International Civil Servant in the Organization. Suffice it for me to recall that the officials of the United Nations are reminded from time to time of the fact that the privileges and immunities which they enjoy are not theirs; they are the privileges and immunities *of the United Nations,* namely the mutual concessions which the member States are making, multilaterally, to each other in order to make room for the Secretariat to operate, in the interest of the international community.

These fundamental documents have welded into a pattern of doctrines and practices, which are in constant growth; partly as a result of a natural development, partly because « *the Charter articles underwent a continual process of interpretation and clarification, in the fact of pressures brought to bear on the Secretary-General* » — as Hammarskjold said in his 1961 address at Oxford University.

« *A bi-polar circuit* »

Defining the area in which the U.N. official operates, under the *blanket* responsibility of the Secretary-General, is to a large extent a matter of *terms of reference.* Unlike the General Assembly or the Security Council, the U.N. Secretariat is an Organ which, once established, cannot be considered endowed with self-determination. Behind the higher principles actuating it and embodied in the Preamble of the Charter, behind the guide-lines contained in other basic documents, there is, and there remains the mandate of the founding members, endorsed by the member States which joined the Organization at a later date. Moreover, the will, the intentions and necessarily the interests of the member governments make themselves felt, year by year through something resembling a closed circuit :

namely the recommendations formulated by the General Assembly and the corresponding reports from the Secretary-General, in response to them. Several Secretariat matters may appear at first glance mere *household affairs*, but are in reality political affairs. On the composition of the Secretariat, the usage of official languages, the geographical distribution of staff-members and many other similar problems, the Assembly provides continuing guidance through certain committees and bodies, and exercizes a continuing control through the same or other bodies. Be it enough to mention — by way of illustration — the *Advisory Committe on Administrative and Budgetary Questions*, which has enjoyed, for such a long time, the distinguished cooperation of Mr. Mohammed Riad, the Chef-de-Cabinet to the Foreign Minister of the U.A.R. Thus, the Secretariat discharges its tasks through a by-polar mechanism between terms of reference and compliance with them.

« *Dependence and independence* »

After touching on the dependence of the Secretariat from certain Principal Organs, stress must be laid on its fundamental requirement: independence from any outside influence. Nothing could be more absolute than the injunction written into the Charter by the member States themselves. Article 100, paragraph 1: « *In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instruction from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.*

Paragraph 2: *Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities* ».

Why ? Here again, because to transfer into an international civil service the national interests — no matter how legitimate — of the member States would only stultify the purposes for which it was created; would only harm the higher aims of those which established it. For this purpose the founding members wrote into the Charter the commitment, binding on each

other, not to seek to influence the staff in the discharge of their duty. It is a compact; and the result of this compact is a moral injunction from each national authority to each national official, in the interest of his own country, not to infringe this commitment. Trying to influence the international civil servants in the discharge of their duty — no matter how tempting — is the forbidden fruit. It is not only forbidden because the Secretary-General demands the loyalty of his staff members. It is forbidden because such was the will of those who planted the tree.

« *An Ideal Portrait* »

In the same way as a famous Greek sculptor was fashioning a statue of an ideal feminine beauty by borrowing individual limbs and graces, each from a different woman, let us attempt to sketch the ideal portrait of an international official.

The first feature of this portrait should be as we have seen, impartiality and the qualities which go with it. One of them is objectivity, namely the capacity to see, assess and report facts as they are, not as we wish them to be, or as others wish them to be, or as we or others fear they may be or as others may fear them ; above all, never to see facts as we suspect them; in other words: a balanced judgement.

In this effort, a trained habit will be of assistance: what the French call *esprit de justesse;* a self-imposed accuracy.

Another ingredient of impartiality is tolerance, especially where people of diverse cultures, creeds and races are the subject-matter of one's professional activity.

Equanimity is the third one; namely the ability to take adverse, irritating, even provoking circumstances with an even temper; or as a philosopher put it, «without laughing, without weeping, but with understanding».

Independence from any outside authority or influence is a trait which has already been mentioned, and which is very much tied up with integrity.

The next feature is discipline, or better still, obedience ; more necessary in an international set-up than in a national one

because in a homogeneous administration there exists to a large extent an instinctive interpretation of the intentions of one's superiors, which makes the intelligent compliance, sometimes even the anticipation of instructions quicker and easier; whereas a composite, multinational civil service calls for a greater amount of automatic compliance. Nevertheless, the traditions of the Secretariat make ample provisions for the subordinate official to air his views with his superior, before carrying out instructions — as he eventually must — on which he happens to hold different convictions.

Modesty is another feature of our portrait, and in fact the *Standards of Conduct* caution the U.N. official against « *the appearance of an inflated sense of his own importance* ». Several examples around him, and a shining one at the top, will inspire him in bringing out his own simplicity. Is it necessary to point out that an international civil service should be actuated by a *spirit of service ?*

This portrait would be incomplete without an attitude of heart. more than of mind, which occurs time and again in the words of U Thant: compassion for all human suffering, for all waste of human lives, irrespective of political issues; a feeling rising above contingencies, above international politics, whenever men are killing each other, and mothers weep, and children mourn; a sentiment which, even if not expressed, must have provided the inner motivation for those who felt the calling of an international function.

These are not the only qualities which the ideal international offical should possess, and their enumeration is far from exhaustive. There may be many more: but they all have one trait in common: moderation. I will not presume to elaborate on the meaning of this word here, in Cairo, within reach of your ancient and noble University of Al Azhar, where Ibn Khaldun taught and sat in judgement. Suffice it for me to quote from Tahir's letter to his son (who was a minister), as it has reached us through the Muqaddima:

> « *Be moderate in everything. There is nothing more clearly useful, safer and in every respect better than moderation. Planned moderation calls for the right*

guidance; right guidance leads to success; success leads to happiness. You should know that planned moderation in worldly matters gives strength and protects against sins. You have nothing that is better than moderation to guard your person and your rank and try to improve your affairs. Therefore use it and be guided by it. Private and public affairs will benefit from it. »

International affairs in particular.

* * *

P. S. The views expressed by the speaker are entirely his own and not necessarily those of the Organization in which he serves.

U.N. PEACE-KEEPING OPERATIONS*

by

Dr. SAMAAN BOUTROS FARAJALLAH

Faculty of Economics and Political Science

Cairo University

The events of 1967 in the middle East have brought both the practice and the theory of United Nations peace-keeping operations to the front of the scene of UN diplomacy and action. Moreover, the UN activity in the field of peace-keeping has, as an outcome, a financial crisis which virtually paralysed the XIXth regular session of the General Assembly. This financial crisis was in reality a political crisis over the proper role for the United Nations to play in the national policies of its member States, particularly, the «Super-Powers». In other words, what emerged as a result of the financial crisis was not only a general realization that there was a need to reappraise the financial aspects of the UN peace-keeping operations, but also it was a pretext basically to protest at the way peace-keeping operations had been set up and conducted in the past. It seems therefore pertinent to examine as briefly as possible the UN financial crisis in order to point out the legal and political problems confronting the United Nations in the area of peace-keeping operations.

But the term «peace-keeping operations» is neither mentioned nor defined as such in the Charter, nor has any effort until 1965, been made in any United Nations body to attempt a clear and precise definition of the term. It is not surprising therefore to notice that there does not appear to exist among the member States of the Organization even a general consensus as to what constitutes a «peace-keeping operation». It might then be useful in this connexion to outline the experience of the

* A lecture delivered at the Egyptian Society of International Law, on February 13, 1969.

United Nations in this undefined and broad field in order to grasp the nature of such activities.

It seems then appropriate to deal with the delicate and complexe question of «peace-keeping operations» in two sections. The first one will deal with the nature and scope of UN peace-keeping operations in the light of past experience. In the second section we will analyse the financial crisis of the United Nations in order to point out the major constitutional, political and financial problems of peace-keeping. In our concluding remarks we will try to foresee the prospects of peace-keeping operations in the future in the light of the work of the «Special committee on Peace-keeping Operations» established according to the General Assembly Resolution of 18 February 1965 (Res/2006 (XIX)).

SECTION I : The nature and the Scope of UN Peace-keeping Operations.

It is a common knowledge that there has been a tacit transition from the concept of collective security as set out in Chapter VII of the United Nations Charter to a more pragmatic and realistic idea — but none the less important — of peace-keeping.

If we look briefly through the UN practice with this kind of activity, we can notice that from small and informal beginnings a body of precedents has grown up over the years of using military personnel of Member States on peace-keeping operations in a variety of circumstances and for different purposes.[1] Also what called the peace-keeping operations have va-

1 — The UN action in Korea in the fifties was in theory an enforcement action under Chapter VII of the Charter. But in fact it fell crucially short of being a real UN operation : it was not under the executive control of the United Nations; the Secretariat had no part in its organization or deployment; it was not financed by the United Nations, nor did the UN determine in any but the very broadest terms the conditions and objectives of its employment. Cf. NICHOLAS, H.: «An Appraisal», in **the Strategy of World Order, Vol. 3, The United Nations, edited by FALK, R.A. & MENDLOVITZ, S.A.**, World Law Fund, New York, 1966, p. 538.

ried greatly in size, in scope, and in methods of financing as in methods of management and control. All of them have been distinctive and few generalizations are possible about them as a group.

On December 3, 1946, Greece asked Security Council consideration of the situation in northern Greece resulting from aid allegedly provided to Greek guerrillas by Albania, Bulgaria and Yugoslavia. On December 19, the Council established a commission of investigation composed of one representative for each member of the Council for 1947 to ascertain the causes and nature of the alleged border violations and to make proposals for averting a repetition. But after the United States intervention in Greece and Turkey (The Truman Doctrine, March 1947), the Soviet Union Blocked further consideration of the case. On September 15, the Council removed the case from its agenda and was taken up by the General Assembly. That organ called on Albania, Bulgaria and Yugoslavia to do nothing to aid the Greek guerrillas. It asked those three countries and Greece to cooperate in setting their disputes through the establisment of normal diplomatic relations, frontier conventions, and cooperation in solving refugee and minority problems. The Assembly established an eleven member United Nations Special Committee on the Balkans (UNSCOB) to assist the four Governments in complying with its recommendations. UNSCOB's mandate was successively continued until 1951 when it was substituted by a Balkan Subcommission of the Peace Observation Commission (POC).[2] The Subcommission observers continued to report on the Greek situation until 1954 when the group was withdrawn at Greece request. What is important to notice is that UNSCOB found that professional military officers were invaluable as an observer group in assessing the highly complicated and fluctuating situation. It also requested operating funds from the Secretary-General so as to safeguard the international character of the operation. But that request exceeded the Assembly's appropriations for UNSCOB, that a major part of its expenses had to be provided by the participating Governments. The Soviet Union requested that no portion of its budgetary contribution should be used to defray UNSCOB expenses. The United States supplied

2 — The Peace Observation Commission was established as part of the Uniting for Peace Resolution in 1950.

logistical support for the mission, thereby instituting what was to become a customary American role in United Nations peacekeeping activities.

The Security Council itself set up an observer group of military officers in India and Pakistan to watch over the Jammu-Kashmir question. This observer group (UNMOGIP), which was set up in 1948, is still operating. Its mandate is the observation and maintenance of a truce agreement. But as in the case of Greece, it was seconded by a political Commission which was to investigate and mediate on the Jammu-Kashmir situation. This operation was financed out of the regular budget.

A much larger use of military observers by the United Nations was made in connection with the Palestine problem. We recall that the United Nations Mediator for Palestine requested, after his appointment by the General Assembly in May 1948, some military personnel to assist him in truce control functions, on which he was cooperating with the Truce Commission for Palestine.(3) Secretary-General Tryggve Lee appealed for volunteers from the Headquarters Guard and Secretariat Staff, who were promptly flown to Palestine.(4) After the first truce agreements the number of UN military observers raised substantially. This team developed into the United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) after the final armistice agreements between Israel on the one hand and Egypt, Syria, Lebanon, and Jordan on the other hand, were concluded in the period from February to July 1949. This group of observers is still operating. Its function is limited to observation and supervision of cease-fire lines and also reports, as the need arises, to the security Council. UNTSO is financed out of the regular UN budget.(5)

---

3 — The Truce Commission for Palestine was set up by the Security Council on April 17, 1948.

4 — The Governments on the Truce Commission, Belgium, France and U.S.A, seconded some fifty military officers for duty as United Nations observers.

5 — In 1949, the costs of UNTSO and that of the Conciliation Commission for Palestine amounted to $ 5,450,650 (12,6% of the regular UN budget). Cf. STOESSINGER, J.G. & Associates : **Financing the United Nations System.** The Brookings Institution, Washington, D.C., 1964, p. 106.

What is interesting in this matter is that the Secretary General tried to institutionalize this **ad hoc** machinery by proposing, in 1948, that the General Assembly create a permanent United Nations Guard Force of some 800 men to provide support for field missions and protection to their personnel and property. The proposal was strongly opposed by the Soviet Union, which maintained that no United Nations «armed forces» could be organized except under Article 43 of the Charter (i.e. by the Security Council). Other Governments accepted the legality of the plan but raised questions of costs, size, etc...[6] The Failure of this first attempt at institutionalization overshadowed the difficulties encountered by the «Special Committee on Peace-Keeping Operations» in connection with proposals to create a permanent United Nations force.

If we except the Korean case, which was unique, the tense cold-war atmosphere of the first half of the fifties handicapped the United Nations in the area of peace-keeping as in other area as well. That period has also seen the extension of United States bilateral and regional alliances. This policy of «pactemania» may have deterred the Soviets; but it did not bring about any noticeable pacification. But since 1954, the international tension between the two competing blocs started to slow down due to many factors, particularly after the death of Stalin in 1953 (Armistice in Korea, Geneva Summit, Geneva agreements on Indochina, etc...). The membership stalemate in the United Nations was resolved by the «package deal». A number of new States were admitted to the United Nations. Their interests then began to make itself felt with the outbreak of military aggression by Israel, France and the United Kingdom against Egypt. A peace-keeping operation of a different nature of the preceding ones, and of a much more magnitude was launched. This operation was considered as a model for future UN peace-keeping operations,[7] the best example so far of a guard force.

---

6 — RUSSELL, R.B.: **The United Nations and the United States Security Policy,** The Brookings Institution, Washington, D.C., 1968, p. 169.

7) HAMMARSKJOLD, D.: «United Nations Emergency Force», in **FALX & MENDLOVITZ, op. cit.,** pp. 559—571.

The United Nations Emergency Force (UNEF)[8] went to Egypt with the express consent of the Egyptian Government and after the other parties concerned had agreed to a cease-fire. We shall return to this problem of consent. The UNEF was designed not to fight but rather to allow these involved to disengage without further disturbance. In other words, UNEF was a device which would enable all parties to return to the **statu quo anté** with maximum speed and minimum loss of face. Later on the UNEF's mandate was broadened to watch over the armistice lines between Israel and the U.A.R. The object of UNEF was then preventive. It was to be placed between belligerents to ensure that an armistice is observed, or that a threatening situation does not develop into actual fighting. The element of force was, strictly speaking, minimal : it was military only in being composed of soldiers.

The creation and functioning of UNEF was due to many factors, particularly because no interested power could impose a solution alone, and all powers. great and small alike, preferred an internationally contrived and controlled solution to a conflict which could develop dangerously into a wider war. It is true that the Soviet view of UNEF has been critical. However, its opposition has always remained muted and never reached the proportions of active obstruction. The Soviet criticism was of a legal and political character : The Soviet Union has maintained — as in the case of Greece — that only the Security Council, acting under Chapter VII of the Charter, has the power to establish an international police force. We shall return to this point later on. However, in this specific instance, USSR's national interest dictated abstention on the vote establishing UNEF and only relatively mild criticism thereafter.

The conditions of UNEF laid down by the Secretary-General in his two reports of November 4 and 6, 1956[9] were the neces-

---

8) For complete analysis of the political and military implications of UNEF, cf., FRYE, W.R. : **A United Nations Peace Force**, Carnegie Endowment for International Peace, Oceana, New York, 1957 ; ROSNER, G. : **The United Nations Emergency Force**. Columbia University Press, New York, 1963.

9) UN Documents, A/3289 and A/3302. The conditions were later confined in Document A/3943, dated October 9, 1958.

sary basis of its existence and also set the limits to what it might achieve. In summary these principles were :

1 — No permanent member of the Security Council or any «interested Government» should contribute contingents to the Force.

2 — The Force should not be used to affect the military or political outcome of the dispute.

3 — Its arms should only be used in self-defence.

4 — It should not be stationed on a state's territory except with that State's consent.

Some of these basic principles proved to be inadequate for subsequent UN Peace-Keeping operations, particularly in the Congo case.

As for the financing of UNEF(10), the Secretary-General recommended that a special account outside the regular budget be set up for UNEF and that the costs of the force be charged by member States on the basis of the scale of assessments to be adopted for the 1957 budget. The special account was a device for getting funds for the force immediately but it does not prevent from considering UNEF costs as « United Nations expenditures within the general scope and intent of Article 17 of the Charter». This proposal touched off a controversy between the Soviet Union in particular and the United States which culminated in the well known financial crisis of the United Nations (Cf. Section II of this paper).

For ten years, UNEF was a buffer between two potential belligerents in order to prevent a resumption of hostilities. But the events of the second half of 1967 proved that the whole concept of peace-keeping operations may have its shortcomings. Here we touch upon the question of consent which was the subject of much controversy during the last Middle Eastern crisis.

What must be kept in mind is that consent has been an essential part of the entire UNEF scheme. Secretary-General

10) STOESSINGER, op. cit., pp. 105—113.

Dag Hammarskjold and Member States were singularly forceful on this point. In his second report to the General Assembly of November 6, 1956, the Secretary-General stressed his view that «while the General Assembly is enabled to **establish** the Force,... it could not request the Force to be **stationed or operate** on the territory of a given country without the consent of the Government of that country» (11). The delegate from Israel was expressly concerned with this issue as soon as the suggestion for creation of a police force was raised in the General Assembly :

«... It would seem to my delegation to be axiomatic under the law of the Charter that the stationing of any force in a territory under Israel's jurisdiction or control is not possible in law without the Israel Government's sovereign consent and that this principle would of course apply to the territory of any other State under whose jurisdictional control it was proposed to station those forces ...» (12).

Actually, the need to have Egyptian consent to the stationing of UNEF troops on territory subject to Egyptian sovereignty has never been challenged by the General Assembly. Indeed, without consent, the operation, by defintion, would be coercive and thus, for the General Assembly at least, illegal, if not politically unsound.

In an operation based on the consent of the parties a major problem is the termination of consent. Is there any restrictions on the right of a party to retract its consent unilaterally and request the withdrawal of the United Nations force A good deal of public outrage was directed at Secretary-General U Thant when, in May 1967, he acceded promptly to the request of the United Arab Republic that UNEF leave country. It has been alleged that the final decision on the withdrawal of UNEF should have been taken only after consideration by the General Assembly(13). This position is incorrect. In UN Peace-Keeping Operations the host States's is the final arbiter of the continued presence of a UN force in its territory. A peace-keeping opera-

---

11) UN Document A/3302.
12) ROSNER, op. cit., p. 57.
13) «Withdrawal of United Nations Emergency Force : Some Questions Answered», UN Monthly Chronicle, Vol. IV. Number 6, June 1967, pp. 87—94.

tion which requires the consent of the parties to begin its task logically requires their consent throughout its tenure, which means that the parties have the right to revoke consent at any time unless they agree, either formally or tacitly, to a limitation of this right [14]. There was no such explicit agreement in the case of UNEF. The question remains however whether there was an **implied** limitation on U.A. R.'s right to end the operation, based on the general agreements between Egypt as host State and the United Nations on the presence and functioning of the Force, or based on the nature of the relationship between the United Nations and Egypt.

The only agreement between the United Nations and Egypt relating in any way to the withdrawal of UNEF was a reciprocal pledge of good faith in all matters concerning the presence and functioning of the Force [15]. The Government of Egypt declared that :

When exercising its sovereign rights on any matter concerning the presence and functioning of UNEF, it (Egypt) will be guided, **in good faith,** by its acceptance of General Assembly resolution 1000 (ES-I) of 5 November 1956».

The UN for its part declared that :

The activities of UNEF will be guided, **in good faith,** by the task established for the Force ... ; in particular, the United Nations understanding this to correspond to the wishes of the Government of Egypt, reaffirms its willingness to maintain UNEF until its task is completed».

This understanding could relate *only* to General Assembly Resolution 1000 (ES-I) of 5 November 1956 which defined the task of UNEF in very general terms as being to «secure and supervise the cessation of hostilities». Once UNEF was deployed and hostilities ceased, it can be said that the task of the Force was completed at that time [16]. Therefore, the «good faith» pledge could not have any relevance to the later function defin-

---

14) GAGNON, M. H. : «Peace Forces and the Vote : The Relevance of Consent», in **International Organization,** Vol. XXI. Number 4, Autumn 1967, p. 825.

15) UN Document A/3575.

16) «Withdrawal of United Nations Emergency Force», **op. cit.,** p. 92.

ed for UNEF by the General Assembly in February 2, 1957 (RES 1125 (XI). But a personal memorandum of Secretary-General Dag Hammarskjold reveals that he understood the «good faith» agreement as a limitation to the right of Egypt to revoke its consent on the presence of UNEF on its territory. The memorandum, dated August 5, 1957, was not an official UN document and had never been made public until it was released, during the controversy over the withdrawal of UNEF, by Ernest Gross, a former United States representative to the United Nations who had been a legal consultant to Dag Hammarskjold[17]. On its release the United Arab Republic dismissed it as having «no legal or political binding force» and Secretary-General U Thant said that the government of the United Arab Republic «knew nothing about it and was in no way bound by it »[18]. Moreover, it is not clear from the memorandum whether the Egyptian Government agreed even privately to the interpretation given by Dag Hammarskjold.

But can we say that there is an implied limitation on U.A.R's right to end the UN operation based on the nature of the relationship between the United Nations and Egypt ? Some scholars have thought so[19] The argument is that the United Arab Republic had an obligation to end UNEF operation without the concurrence of the United Nations because it accepted the Force without a specific reservation of a right to retract consent on its own. This argument is based on a doubtful presumption in favor of the United Nations authority as opposed to the sovereign authority of a State. Actually the purpose of the operation is not to place the parties under the authority of the United Nations or to reduce their sovereign prerogatives, it is rather based on cooperation and therefore it is reasonable «to assume that the state retains whatever rights it has not specifically modified by agreement» [20].

17) GAGNON, **op. cit.**, p. 826.
18) **Loc. cit.**
19) SOHN, L.B. : «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», in **American Journal of International Law** Vol. 52, No. 2, April 1958, pp. 239—240 : ROSNER, **op. cit.**, pp. 57—58.
TANDON, Y. «UNEF, the Secretary-General, and international Diplomacy in the Third Arab-Israeli War» in **International Organization**, Vol. XXII. Number 2, Spring 1968, p. 530.
20) GAGNON, **op. cit.**, p. 825.

From the above discussion we can conclude that any UN peace-keeping operation is based on the principle of consent as to the authorization, the functioning or the withdrawal of the international force. Otherwise it would turn itself into a sanctions force, appropriate only to Security Council enforcement action according to Chapter VII of the Charter.

In 1958, another very tense situation occured in Lebanon. The problem, though aggravated by external factors, was essentially a domestic one. The Security Council set up a three-men observer group and left the Secretary-General considerable latitude as to the methods to be employed to make this group effective in watching over the possibilities of infiltration from outside. A highly mobile group of 600 officers was quickly organized to keep watch from ground and air, while the crisis itself was resolved by negociation. By the end of 1958, it was possible to withdraw the United Nations Observer Group in Lebanon (UNOGIL) (21). The terms of reference given to UNOGIL were ambiguous. Did the Security Council intend by the words «to ensure that there is no illegal infiltration of personnel or supply of arms» to imply that the observer group was to use force if necessary to carry out its mission ? The interpretation of the resolution given by the Secretary-General confined the task of the group to observation and fact finding.

The greatest and most complex challenge to the United Nations in the peace-keeping field arose in the Congo-Leopoldville (Kinshasa) a few days after the country gained independence from Belgium on 30, June, 1960. Afflicted by foreign military intervention as well as by muting lawlessness and the collapse of public order and services from within, the new Government of the Congo appealed to the Secretary-General of the United Nations for help. The Security Council authorized the Congo peace-keeping force (ONUC : Operation des Nations Unies au Congo) (22). By 1964, it had more or less fulfilled its tasks.

---

21) For a documented account of the Lebanese crisis, cf. AGAWANI, M. S. : **The Lebanese Crisis 1958**, Asia Publishing House, London, 1965.

22) LECLERCQ. C. : **L'ONU et l'Affaire du Congo**, Payet, Paris 1964 : LEFEVER, E. W. : **Crisis of the Congo : a UN force in action**, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1965 ; IDEM : **Uncertain Mandate : Politics of the UN Congo Operations**, The Johns Hopkins Press, Baltimore, Maryland, 1967.

ONUC was by far the largest, most complex, most costly, and most controversial operation ever managed by the Secretariat of an international organization. From July 1960 through June 1964 it drew upon 93 000 men and officers from 34 States. At its height, the force numbered almost 20 000. The total cost was $ 411 million. ONUC was also unprecedented in scope. From the beginning there was an ambiguity about its authority and objectives. In fact it was a routine response to a routine request from a new State for technical assistance ; what was novel was that it was for **military assistance**, a category hitherto unknown in United Nations technical aid circles. Simultaneously, however, it was an appeal for UN protection against the reintroduction of Belgian troops. Also, from the United Nations and the nonaligned States' point of view, ONUC was a necessary safeguard against unilateral assistance pouring into the Congo from rival sides of the Cold War. Therefore, ONUC had the double task of excluding outside intervention on the one hand, and the internal policing of a huge area on the other hand. This last task makes that the problems presented by the Congo were vastly different from those of Suez in 1956-7. Nevertheless the Secretary-General took the view that the principles he had laid down for UNEF were equally valid for ONUC [23]. As might be expected the first principle to come under strain was the ban on the use of force to affect the military or political outcome of the situation. In a country where the army was mutinous any peace force was bound to find itself in a self-contradictory position. The issue of force or no force merged into the issue of interference or non-interference. As Herbert Nicholas pointed out[24], non-interference was even less possible in practice than abstention from force, because the mere presence of ONUC was interference. The cross-currents set up by factional fighting inside the Congo and intervention from outside complicated the Congo operation in other aspects. First of all, ONUC was a predominantly African force. But it was impossible for a force so composed to be completely disinterested. Each contributing State had strong feelings on every Congo issue (Some States ordered the withdrawal of their troops from ONUC, others threatened to do so). Secondly, ONUC found itself repeatedly at odds, if not at blows with the Government whom

---

23) Security Council Official Records, 873rd meeting, July 13, 1960.
24) NICHOLAS, H. : op. cit., p. 548.

it was to «assist» and «consult with». Some of those incidents raized issues having possible future significance for future UN peace-keeping operations. In this connection the Secretary-General issued a statement in March 1961 [25] stating that the «relation between the United Nations and the Government of the Republic of the Congo is not merely contractual relationship... It is rather a relationship governed by mandatory decisions of the Security Council ... Only the Security Council can decide on the discontinuance of the operation ...». Here, obviously we have a modification of the 1956 doctrine requiring the consent of the host State as a necessary precondition of the presence of a United Nations peace-keeping force. Therefore, ONUC cannot be considered as a simple peace-keeping operation ; it had some characteristics of mandatory enforcement action. It was not surprising therefore that such nation manipulated in the field by the Secretary-General, was unsurpassed in the controversy it precipitated in the world forum.

The dispute between Indonesia and the Netherlands over West Irian involved the UN in another umprecedented role. The dispute was brought before the General Assembly from 1954 to 1961 without any significant change in the position of either party. During December 1961 and January 1962, a number of serious clashes took place between Dutch and Indonesian troops. The United Nations Secretary-General arranged for Dutch and Indonesian delegations to negotiate in the presence of a moderator, Ambassador Ellswerth Bunker of the United States. An agreement for the transfer of administration from the Netherlands was signed on August 15, 1962.

The agreement provided for the United Nations to assume a number of functions which involved peace observation and fact-finding, during the period before the transfer of administrative authority to Indonesia, which turned out to be May 1, 1965. General Rikkye, senior military adviser to the Secretary-General, arrived in West Irian on August 17, 1962, i.e. **before the General Assembly had considered the agreement and consented to assume the functions assigned to it** (We notice here the extension of the Secretary-General's functions).

The agreement between the Netherlands and Indonesia

25) UN Document S/4389/Add. 5.

provided for two phases of United Nations operations [26]. During the first period, after the cessation of hostilities on August 18, 1962, the Secretary-General agreed to undertake the following functions :

1 — to observe the inplementation of the case-fire by both parties and their agreement not to reinforce their military forces ;

2 — to take necessary steps for the prevention of any acts endangering the security of the forces of both parties ;

3 — to receive reports of any incidents and take the necessary measures to resolve the situation in consultations with both parties ;

4 — to make advance arrangements to permit the rapid installation of a UN Temporary Executive Authority (UNTEA) on General Assembly approval of the agreement between the Netherlands and Indonesia.

During the second period, after the General Assembly's approval of the agreement, the functions conferred on the Secretary-General were as follows :

1 — Administration of the territory would be transferred from the Netherlands to a UN temporary Executive Authority under the jurisdiction of the Secretary-General. A UN administrator acceptable to Indonesia and the Netherlands would be appointed by the Secretary-General and would have «full authority under the direction of the Secretary-General to administer the territory for the period of the UNTEA administration» ;

2 — The Secretary-General would supply UNTEA with such security forces as the administrator deemed necessary.

Thus the objectives of UN activities in connection with the transfer of West Irian from the Netherlands to Indonesia went far beyond peace observation and even peace-keeping.

---

26) WAINHOUSE, D. W. & Associates : **International Peace Observation : A History and Forecast,** The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, pp. 415—416.

UNTEA military forces consisted of approximately 1 500 UN troops, 350 Papuan troops (originally officered by Dutch but later by Indonesians), and almost 1 500 Indonesian troops, all under the command of UNTEA. The UN troops, except for some Canadian and U. S. pilots, were all Pakistani. This was the first instance of a UN operation with personnel from only one country.

The full costs of the operation were shared by the Dutch and the Indonesians, thus avoiding some of the problems that have confronted the United Nations in other cases.

In Yemen, a «United Nations Yemen Observation Mission» (UNYOM) was dispatched as a basis for the disengagement of the U.A.R. and Saudi Arabia from the affairs of Yemen. This operation was not given any peace-keeping functions. Its role was to observe and report. Its terms of reference gave it a more restricted range of activity than UNTSO, UNMOIP, UNEF or ONUC. It had no mediation or conciliation functions. Since the disengagement agreement involved only Saudi Arabia and the U. A. R., UNYOM was not concerned with other Governments and bordering territories. It was not given authority to issue directives. Only later (November 1963) the Secretary-General appointed a Special Representative in Yemen who tried to shift the emphasis of the Mission from miltary to political task. The operation was paid for by the two parties concerned

The last major peace-keeping operation conducted by the United Nations is in Cyprus (UNFICYP), where about 6 000 soldiers from the United Kingdom, Canada, Finland, Ireland, Denmark, and Sweden help to maintain the peace since March, 1964. Its essential function is to prevent a recurrence of fighting and, as necessary, contributing to the maintenance and restoration of law and order and a return to normal conditions. But until now there has been no significant progress towards a solution of the Cyprus problem. The real danger here is that the presence of UNFICYP may tend to «freeze» the situation (We notice the same tendency in the cases of UNTSO, UNMOGIP, and for ten years UNEF). A United Nations force should not be called upon to maintain indefinitely an obviously unsatisfactory **status quo.** As Secretary-General U Thant has pointed out «the capacity of the United Nations to settle disputes or promote constructive and peaceful solutions to disputes

is as much — perhaps even more — in need of study as the problems of peace-keeping. The tendency of peace-keeping operations, originally set up as temporary expediants, to assume semi-permanent character because no progress is made in setting the basic causes of conflict is a serious reflection on the capacity of the United Nations to settle disputes even when these disputes have been brought to the United Nations by the parties directly concerned» [27].

UNFICYP bypassed the ONUC deadlock by relaying on voluntary contributions, but the Secretary-General often had to complain of the inadequacy of the «hand-to mouth» financing that this involved. Moreover, the Security Council kept UNFICYP on a short leash, initially by successive authorizations of only three months at a time, and then from June 1965 for six-month periods.

A new UN mission in the peace-keeping category was established in the Dominican Republic following the adoption by the S.C. of resolution 203 (1965) of May 14, 1965 which called for a strict cease-fire in that country and invited me to send a representative there for the purpose of reporting to the Council on the prevailing situation. In pursuance of that resolution, I appointed Mr. José Antonio Mayobic as my Representative in the Dominican Republic.

From the above brief survey it is possible to draw some general conclusions :

1) As to the scope of peace-keeping operations we can distinguish two main categories, namely observer operations (UNTSO, UNMOGIP, UNOGIL, UNYOM), and operations involving the deployment of relatively large armed forces (UNEF, ONUC, UNTEA, UNFIGYP). But in both categories we can distinguish several varieties. In the first category, the mandates of the various observer operations have varied widely, ranging from the observation and maintenance of a truce agreement (UNTSO and UNMOGIP) to a much limited task of reporting as in the case of UNOGIL and UNYOM. Also the mandates of the various forces (the second category of cases) have also varied greatly. UNEF operated on the Armistice Demarcation

27) **Introduction to the Annual Report of the Secretary-General on the work of the Organization, 16th June 1966 to 15th June 1967.**

Line in Gaza and on the international Frontier in Sinai, covering a distance of about 450 kilometers. ONUC, with its more complex mandate including assistance to the Government of the Congo, was far more involved with events of all kinds within the boundarios of the Congo.

Moreover, the distinction between the two categories is not as clear out as it may seem; there is overlaping between the two. In some of the situations, as for example in Kashmir, Palestine, Lebanon and Cyprus, fighting was actually going on when the United Nations operation was taken. In most of them, outbreaks of violence have been a continuous possibility, and actual incidents involving the use of armed force have been regular occurrences throughout the existence of UNTSO and UNMOGIP for example. It is needless to say that the variety of the situations involved had influenced to a great extent the size, the methods of recruitment, the methods of action and the financing of UN peace-keeping operations. All of them were **ad hoc** pragmatic operations adapted specifically to each situation.

2) The second basic characteristic of the UN peace-keeping operations is their voluntary nature. We have already discussed this problem in connection with UNEF. Some few more general remarks should be made here. Not only the consent of a Member-nation is necessary for the United Nations to use its millitary personnel on its territory (We doubt that ONUC complied really with this principle) but there is also another point of principle which arises in relation to the question of consent and it refers to the composition of UN military elements. The general principle adopted vis-à-vis this problem is that while the United Nations must reserve for itself the authority to decide on the composition of such elements, it is obvious that the host country, in giving its consent, cannot be indifferent to the composition of these elements. The United Nations should therefore take fully into account the viewpoint of the host Government as one of the most serious factors which should guide the recruitment of the personnel.

The principle of consent has another implication. It is obvious that the nations contributing contingents must be given assurance that the forces will not be used in a manner contrary

to their vital interests. This seems to have been one obstacle to establishing permanent UN forces. Even the simple earmarking of national forces for UN peace-keeping operations does not mean that those forces are automatically dispatched to missions at the request of the United Nations. The Scandinavian countries which earmarked troops for UN service had made it clear that the actual participation of these troops in UN peace-keeping operations is subject to their explicit consent and agreement.

3) A third basic thesis of UN peace-keeping operations is that the object is to stop the fighting, or to maintain law and order to provide an opportunity for negotiated settlement. This is why the military force has been associated in most cases with a UN mediatory and conciliatory presence. But this does not mean that the UN peace-keeping operations had achieved this ultimate objective. There is no settlement after twenty years in Kashmir or in Palestine. UNMOGIP and UNTSO look like permanent establishments. As we have already noticed there is a danger that UN peace-keeping operation may be an important factor in freezing a situation and not a device for its solution.

4) A forth basic characteristic of UN peace-keeping operations is the use of military force. This excludes all other activities of the United Nations limited to fact finding, conciliation, mediation, etc ... without using military force [28]. Therefore, peace-keeping is the use of military force in order to keep a tense situation between States or intra-States under such control that substantial violence for the time being does not take place [29].

5) Finally, what is crucial in peace-keeping operations is not the composition of the force or its terms of reference but the **control of it.** This raises important constitutional and political problems which are the real leverage behind any peace-

28) Contra TANDON, Y. : «Consensus and Authority behind United Nations Peace-Keeping Operation», in **International Organization**, Vol. XXI. Number 2, Spring 1967, pp. 254—283.

29) EIDE, A. : «Peace-keeping : Review and prospects of Development», Lecture given at The Dag Hammarskjold Seminar on the Structure, Role and Functions of the UN System, August 1968, The Dag Hammarskjold Foundation, Uppsala, Sweden (memeographed).

keeping operation. The problem of control is twofold : first the control of the organ authorizing the operation, and second— and more important — the control of the Secretary-General over the operation as the «chief administrative officer of the Organization». But this problem of control, with all the political and constitutional issues related to it, is better understood through the study of the so-called «financial crisis of the United Nations.

SECTION II : The UN Financial Crisis, or the political and Constitutional Problems of Peace-Keeping Operation.[30]

As we have seen, the General Assembly authorized UNEF in November 1956. The Secretary-General recommended that a Special Accunt outside the regular budget be set up for UNEF and that the costs of the Force be shared by the member-States on the basis of the scale of assessments to be adopted for the 1957 budget. The Soviet Union and France challenged this view on the ground that UNEF was illegal in a fundamental sense since only the Security Council had the right to authorize peace-keeping operations. Egypt also refused to pay on the ground that «the aggressors must pay».

Once again in 1960 the Secretary-General defended the principle of «collective responsibility» with regard to the financing ONUC. The Fifth Committee of the General Assembly, by a vote of 45 to 15 with 25 abstentions, endorsed the view of the Secretary-General and recommended an **ad hoc** account for the expenses of ONUC, to be assessed on the basis on the 1960 scale. In the Soviet view, ONUC financing should be governed by the unanimity principle in the Security Council.

On December 20, 1961, the General Assembly decided to ask the International Court of Justice for an advisory opinion on the question : did the expenditures authorized by the General Assembly for UNEF and ONUC constitute expenses of the Organization within the meaning of Article 17 of the Charter ?

---

30) STOESSINGER, J. G. : **op. cit.** ; IDEM : **The United Nations and the Superpowers**, Randon House, New York, 1965, pp. 90—113; FALK & MENDLOVITZ : **op. cit.**, pp. 693—789.

The opinion of the Court was delivered on July 20, 1962. By a vote of 9 to 5 the Court agreed that the financing of UNEF and ONUC «constituted expenses of the Organization within the meaning of Article 17 (2)», thereby confirming the authority of the General Assembly to make the controversial assessment. This opinion aroused great interest and much controversy. The Soviet Union and France rejected it. The United States used it as part of its campaign to put pressure on the Soviet Union with regard not to the financing issue as such but as to the acceptance of the role of the General Assembly in the area of peace and security. Therefore, the problem of financing was not a matter of finance as a matter of the legitimization and the control of the peace-keeping operations, i.e. a highly political matter. And as in every important political issue, we notice two opposing views : a Western, or rather an American view, and a Soviet view. Between those two opposing views emerged a third one shared by the small nations mostly non-aligned. But we should point out that this tripartite division is not as clear-cut as it may seems. What are the arguments submitted to withheld these divergent views ?

The most explicit statement of Western policy in general, and American policy in particular is contained in a note by the United Kingdom and a memorandun by the United States in reply to a previous Soviet memorandum[31].

1) Article 24 of the Charter gives the Security Council «primary responsibility for the maintenance of international peace and security», **primary** but not **exclusive** authority. The Charter previsions set forth unequivocally the authority of the General Assembly in this regard. Article 10 authorizes the General Assembly to discuss and make recommendations on any questions or matters within the scope of the Charter. Article 11 parag. 2 authorizes the Assembly to «discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations, or by the Security Council, or by a State which is not a member of the United Nations... and **except as provided in Article 12**, may make recommendations with regard to any such questions to the

31) General Assembly, Official Records, XIXth session (1964—1965), Annex No 21, pp. 4—6, 10—18.

State or States concerned ... **Any such question on** which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion». The Word «**action**» in the exception to Article 11, parag. 2 applies, as the opinion of the majority of the I.C.J. have stated, to «action which is solely within the province of the Security Council». In other words, the exception to Article 11, parag. 2, has no application where the necessary action is not enforcement action. If the Security Council does have the sole authority, under Chapter VII, to make binding decisions, obligatory and compulsory on all Members, for **coercive** or **enforcement** action, that does not mean that the General Assembly cannot make **recommendations** (as apposed to binding decisions) as to the preservation of the peace.

2) Few Members of the United Nations would ever agree that if the Security Council proves itself unable to act in the face of an international emergency, the General Assembly can only stand by, motionless and powerless to take any step for the preservation of peace. Here we find a political argument, not a legal one, reintroducing again the much debated Resolution on «Uniting for Peace».

3) The claimed «exclusive» rights of the Security Council as to peace-keeping expenses has no justification in the Charter. It will be «taxation without representation». Actually this argument drawn from the national constitutional systems is not relevant here. If we consider that peace-keeping forces imply a certain degree of enforcement, as the Soviet Union do consider, only Article 43 is applicable and not Article 17. Therefore the expenses of peace-keeping forces are solely within the competence of the Security Council and are not «expenses of the Organization» under Article 17, they cannot be included in the calculation of arrears under Article 19 (This article stipulates that «A Member of the United Nations which is in arrears in the payment of its financial contributions to the Organization shall have no vote in the General Assembly if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years ... »).

The most explicit statement of Soviet policy was contained in two memorandums dated July 10, 1964 and September 11,

1964 and transmitted to the Secretary-General of the United Nations [32].

1) Under the Charter, the only body authorized to take action in the maintenance or restoration of international peace and security is the Security Council. It is likewise within the purview of the Security Council to adopt decisions in all matters relating to the establishment of United Nations armed forces, the definition of their duties, their composition and strength, the direction of their operations, the structure of their command and the duration of their stay in the area of operation, and also matters of financing. No other United Nations body, including the General Assembly, has the right under the Charter to decide these matters.

2) These provisions form the only basis on which it is possible to ensure that the United Nations armed forces may not be used in the narrow unilateral interest of any individual States or groups of States to the detriment of the interests of other States. The Soviet memorandum added, and here we find the cold political reality of Soviet policy, **«this basis is the agreement of the permanent members of the Security Council on all fundamental matters relating to the establishment, utilization and financing of United Nations armed forces in each particular case»**. Therefore, the establishment of UNEF under the Resolution 998 (ES-I) of 4 November 1956, and Resolution 1 000 (ES-I) of 5 November 1956 was carried out in violation of the United Nations Charter. In other words, as Judge Koretsky had put it in his dissenting opinion in connexion with the I.O.J. advisory opinion mentioned above, «the operations in the Middle East... were implemented **ultra vires**». As for the ONUC case, the Secretary-General «bypassing the Security Council, himself determined the group of States which were invited to take part». Furthermore «the provisions of the Charter were not observed in relation to the direction of the United Nations operations in the Congo». Or, as Judge Koretsky expressed it «regarding the operations in the Congo, we may say that they were carried out **ultra vires** as well as **ultra tormo** of the mandates given to the Secretary-General».

3) It is natural, therefore, that financial obligations for

32) Ibid., pp. 2—4, 6—10.

the Members of the United Nations can arise only out of such actions of the United Nations as conform to its Charter. As to expenses connected with actions which do not conform to the Charter, such actions cannot give rise to obligations for Member States with regard to the payment of expenses.

With regard to Article 17 of the Charter it is obvious that the phrase «expenses of the Organization» does not by any means signify «all the expenses of the Organization» but only the expenses under the budget, i.e. the «normal» expenses of the United Nations. Expenditure for United Nations armed forces and other matters connected with the establishment and operations of such forces are governed by provisions of Chapter VII of the Charter and fall within the competence of the Security Council. Accordingly there can be no question of applying Article 19 of the Charter not only in connexion with the cost of maintaining the Emergency Force in the Middle East and the armed forces in the Congo, but also in cases where United Nations armed forces are created and employed in accordance with the United Nations Charter.

From a strict legal point of view I am inclined to consider that the Soviet Union is on firmer basis than the United States. Indeed no provision in the Charter could be quoted in the support of the argument based on the word «primary» mentioned in Article 24. Certainly we could never claim that the Security Council has exclusive responsibility in matters of international peace and security. But we should bear in mind that the respective fields of responsibility of the Council and the Assembly are clearly defined by the Charter. On the one hand, the Security Council has the exclusive power to rule, either in a decision or a recommendation on action by the United Nations, i.e. on any operation involving the use of force ; on the other hand, the General Assembly in empowered to discuss questions relating to the maintenance of peace and to make recommendations which would not encroach on the prerogatives of the Council. i.e. according to Article 14, recommendations concerning measures for the peaceful adjustment of the situation under consideration. This is the only concept of what is sometimes described as the «residual powers of the General Assembly». Thus the «complementary character» of the two organs would be brought out.

If we look closely into the arguments of the United States we will find that they are based on expediency rather than on legal legitimization. If the Security Council is deadlocked by a Soviet veto, the United States can rely on the General Assembly to take such action in concordance with its national interests.

But someone may object that the American reliance on the General Assembly was true until 1960 but not any more. Since that date the United States was obviously concerned that some day it might find itself in the same position as the Soviet Union. i.e. told to pay for an operation it believed to be against its national interest[33]. This objection is ill founded. Of course there is no doubt now that the days of American «automatic majority» in the General Assembly have gone. But few will dispute the fact that the General Assembly is the only political organ where the U. S. Government can exert its influence at its best. If a cause is deadlooked in the Security Council by a Soviet veto, the United States would shift it to the General Assembly and would use all the techniques in its power (traditional diplomacy, granting or withholding economic assistance, employ the clandestine assets of the C. I. A. ...) to influenee the Member States to get a suitable resolution. Thus there is a possibility — even if this possibility is becoming more and more difficult to realize — that the United States can act according to its interests through the General Assembly. This possibility is ruled out at the moment for the Soviet Union. If we consider the reverse position we will find that the United States can prevent the General Assembly from taking a resolution harmful to American interests : the deadlook of the Emergency Session of the General Assembly in connexion with the last Middle Eastern crisis of 1967 is a case in point. Putting it in other words, we can say that the Soviet Union can only control the Security Council by using the veto power but it cannot control the General Assembly. On the other hand, the United States can push the General Assembly into action but at the same time it can prevent it from acting in a way detrimental to US vital interests (the «blocking third). This I believe is the hard political reality behind the divergencies of the United

33) COX, A. M. : **Prospects for Peace-Keeping**, the Brookings Institutions Washington, D. C., 1967, p. 14.

States and the Soviet Union's views concerning the legitimation of peace-keeping operations.

We have said that from a strict legal point of view the Soviet Union (and France) was on a firmer basis in challenging the legality of the peace-keeping operations authorized by the General Assembly. This kind of action is indeed in contradiction with the stipulations of the Charter. But this point of view is a static one; it doesn't take into consideration the phenomenon of the evolution of institutions. It is difficult indeed to disregard the dynamics of institutionalization **per se.** As seen as an international organization is established it will keep developing in accordance with the evolution of the environment. The United Nations is not a static body, but a living organism which adjusts itself to the shifting needs of the time. We don't go as far as some Latin-american representatives went in saying that « a new form of customary law » now existed within the United Nations concerning peace-keeping operations [34] There is no uniform continuity in peace-keeping to make this practice a customary rule amending the Charter. We can only say that as a political institution the United States acts with flexibility and not in a narrow, legalistic manner. This is the point of view held by the majority of small powers in general, and by the Afro-Asian States in particular [35]. For these small powers the only organ on which they can exert a more or less substantial influence is the General Assembly ; it is not surprising therefore that they favor the General Assembly as having a virtual authority in peace-keeping operations [36].

As to the financial crisis itself which faced the United Nations and as to the confrontation between the superpowers over the application of Article 19 of the Charter, the United States, shortly before the opening of the XXth session of the General

34) Cf. the intervention of the representative of Mexico in Second meeting of the Special Committee on Peace-keeping Operations, Official Records of the General Assembly, XIXth Session, Annex No. 21. p. 36.

35) Ibid., pp. 27—79. Cf. also the Third Report of the Special Committee on Peace-keeping Operations, Official Records of the General Assembly, XXIst Session (1966), Document A/6414.

36) We don't go as far as the representative of Ghana who said that the «Security Council itself is an agent of the General Assembly», cf. Official Records of the General Assembly, XXth Session, A/SPC/SR 464, 23rd November 1965, parag. 1.

Assembly, gave up the fight over Article 19 and dropped its request for depriving the Soviet Union of its right to vote in the General Assembly. On August 16, 1965, Ambassador Arthur J. Goldberg announced that «the United States regretfully accepted the simple and inescapable fact of life that a majority of the 114 Member States was unready to apply Article 19» [37]. Thus it now becomes unlikely that the United Nations would soon again venture into massive peace-keeping operations without the consent of the superpowers. This leads us to the future prospects of UN peace-keeping operations.

CONCLUDING REMARKS

The necessity for the development and strengthening of the United Nations as an effective instrument for the preservation and maintenance of international peace and security is an accepted fact. But as the system of «collective security» has been deadlocked, many has felt that this vital function should be performed through an alternative device, i.e. U. N. peace-keeping operations.

The progress and development of the idea of peace-keeping forces has so far been pragmatic. The United Nations had to adhere to **ad hoc** solutions which many member-states and the Secretariat of the Organization felt that they were not satisfactory. The aim was, therefore, to replace the hasty improvisations of the past by accepted procedures and methods, defined responsibilities and improved organization in the whole field of authorization, control and financing of peace-keeping operations. Also a reserve of men, material, transport and funds was thought to be required and which could be mobilized whenever a crisis threatened international peace[38]. This task was assigned to a «Special committee on peace-keeping operations», composed of 33 members. It has to undertake as soon as possible a «comprehensive review of the whole question

---

37) STOESSINGER, J. : **The United Nations and the Superpowers,** op. cit., pp. 108—109.

38) FRYDENBERG ? Per (editor) : **Peace-Keeping : Experience and** Evaluation (The Oslo Papers), Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1964 : «International Force — A Symposium» a special issue of **International Organization,** Vol. XVII, No 2, Spring 1963.

of peace-keeping operations in all their aspects, including ways of overcoming the present financial difficulties of the Organization» (RES. 2006 (XIX), Feb, 8, 1965)

The Committee reached a consensus on the present financial crisis of the United Nations : (a) that the General Assembly will carry on its works normally in accordance with its rules of procedure, (b) that the question of the applicability of Article 19 will not be raised with regard to the United Nations Emergency Force and the United Nations Operations in the Congo ; (c) that the financial difficulties of the Organization should be solved through voluntary contributions by member-states, with the highly developed countries making substantial contributions [39].

Although the Committee had provided a forum frank expression, and a number of new ideas and proposale had emerged from the discussions, it had failed in the most important task assigned to it, i.e. to reach agreement on rules and guidelines to govern future peace-keeping operations, especially with regard to the establishment, the composition, the command, the control, and the financing of the forces.

Actually it seems extremely difficult at the present circumstances to reach any substatutial agreement on future peace-keeping operations. The crucial problem which confronts members is neither financial nor even constitutional, but political. Each of the two «super-powers» wants to be sure of having an advantageous position with regard to future operations ; and as long as the General Assembly is under the primary influence of the United States it is unlikely to have the Soviet Union agree on the competence of this organ to authorize a peace-keeping operation. The same remark also applies to the role which the Secretary-General should play in the operation of UN forces. The United States would like to strengthen the executive capacities of the Secretary-General who must have the latitude to make day-to-day decisions. The United States even suggested a strengthening of Secretariat staff by possibly two or three staff assistants «to provide a small experienced nucleous to

39) UN Chronicle, August-September 1965, p. 17.

assure co-ordination and continuity» [40]. On the other hand, the Soviet Union would not hear of «a military arm of the Secretariat», because the only military arm of the United Nations was the Military Staff Committee consisting of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. The Military Staff Committee is an advisory organ subordinate to the Security Council, its decisions being therefore subject to the veto power.

Giving this stalemate with regard to the substantive constitutional issues it is questionable whether anything is to be gained from the american tendency to press for agreement on certain principles of peace-keeping and by continuing to reiterate the diametrically opposed positions aired in the Committee of 33.

In an effort to get the discussions off the sterile constitutional issues, some states (Sweden, Canada ...) suggested that the Committee of 33 should concentrate on the technical details of organization, administration, training, ... of future peace-keeping forces, which aspects required agreement regardless of the final resolution of the constitutional issues. Accordingly, the General Assembly adopted at its Fifth Special Session, on May 23 1967, a resolution requesting the Committee of 33 to prepare a study on matters related to facilities services and personel, which Member states might **voluntarily** provide, in accordance with the Charter, for United Nations peace-keeping operations (RES. 2249 (S-V). A year and half later, the General Assembly limited the scope of the proposed study. The Assembly requested the Committee of 33 to submit «a comprehensive report on the **United Nations military observers** established or authorized by the **Security Council** for observation purposes pursuent to Security Council resolutions ...» (RES. 2451 (XXII) adopted on 19 December 1963).

It seems then that the General Assembly had finally dropped the consideration of the politico-constitutional principles which should govern future peace-keeping operations for a more pragmatic programme which was considered as a modest beginning. But up to September 1969, the Committee of 33 has not

40) UN Chronicle, April 1968, p. 69.

been able to work out an agreement on all aspects of its limited mandate.

Actually any attempt to lay down rules and technical details on organization, administration,... of future peace-keeping operations would be neither necessary nor realistic. The Security Council and the General Assembly would take their decisions in the future, as they had done in the past, in the light of the circumstances of the moment. There is little to compel these organs to make their decisions precise as to the mode of implementation. Peace-keeping operations would probably be always tailor-made and dependent on **ad hoc** arrangements. It is not advisable therefore to make advance planning except for very broad general guidelines which will be subject to different implementations.

As to the financing of future peace-keeping operations, it is doubtful that the United Nations would embark on large scale operations like UNEF or ONUC unless there is an agreement between the Big Powers, or at least the support of one Big Power willing to finance the major part of the operation, and the acquiescence of the other Big Powers. As for financing minor peace-keeping operations, the United Nations could follow one of the two methods used before. The first, and the simplest, is financing on what might be called a «benefit-received» principle, that is, the states that benefit directly from the presence of peace-keeping forces, pay for their maintenance (UNYOM, UNTEA). The second basic financing method was used for the first time in the Cyprus operation and could be used in the future. UNFICYP is financed by voluntary contributions from Member-states.

We can conclude that the voluntary principle pervades all other aspects of peace-keeping. It will remain so in the future. On the other hand, the UN would **have to adhere to the ad hoc** solutions which were not very satisfactory, but which had proved useful in practice, as in Kashmir and Cyprus.